

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

**особенностей правового
регулирования и практики
деятельности общественных
советов в Республике Казахстан
через призму концепции
«слышащего государства»**

Май 2023

ОФ «Еркіндік Қанаты»

Авторский коллектив: Швецова Е., Реймер Р., Ахматуллина А.

Редактор текста: Садыкова К.А.

Дизайн и иллюстрации: Табиев Т.А.

Аналитический обзор
особенностей правового регулирования и практики деятельности
общественных советов в Республике Казахстан через призму
концепции «слышащего государства»

г. Астана, 2023 г. — 78 стр.

Данный аналитический обзор был подготовлен
ОФ «Еркіндік Қанаты» проводимого исследования
о реализации концепции «слышащего государства».

В ходе данного обзора было проанализировано казахстанское
и международное законодательство.

Результаты аналитического обзора отражают текущую ситуацию
в исследуемой сфере и не зависят от субъективного мнения и воли.

Данное исследование подготовлено при поддержке
Freedom House Kazakhstan и DRL.

© ОФ «Еркіндік Қанаты», 2023



Введение	3
Концепция «слышащего государства»	9
Обзор основных положений законодательства Республики Казахстан об общественных советах в сравнении с зарубежной практикой	16
Обзор некоторых итогов деятельности общественных советов в Республике Казахстан	43
Выводы и рекомендации	66

- Просто страница
- Новая глава на странице
- Вы находитесь на этой странице



Одним из главных признаков сильного гражданского общества является **способность осуществлять эффективный общественный контроль за властью**, за государством и его институтами.

Общественный контроль, по существу, представляет собой три **взаимосвязанные и взаимозависимые сферы общественной деятельности**:

1 Доступ граждан, формальных и неформальных групп граждан и общественных организаций к информации прежде всего производимой госорганами и представляющей общественный интерес;

2 Эффективное участие граждан, формальных и неформальных групп граждан и общественных организаций в принятии решений в области государственной политики;

3 Непосредственный контроль граждан, формальных и неформальных групп граждан и общественных организаций за исполнением законов и осуществлением государственных функций исполнительной властью, а также за эффективностью расходования средств налогоплательщиков.



Формы, методы и средства такого доступа, участия и контроля столь многообразны, что их невозможно описать в одном законе. Поэтому в подавляющем большинстве государств, в том числе во всех развитых демократических, **нет закрепления в каком-либо законе формальных институтов общественного контроля**.

В Казахстане существует множество институтов и инструментов контроля за исполнением законов государственными органами и расходованием государственных средств, причем как государственных



институтов и организаций, так и квазигосударственных, и тоже в различных формах. Есть конституционный надзор, судебный контроль, прокурорский надзор, различные уполномоченные и специализированные органы. Есть парламентский контроль и контроль местных представительных органов власти. Планируется развивать местное самоуправление – еще один важный институт общественного контроля и участия. Есть уже формирующаяся и развивающаяся система национальных учреждений по правам человека, в том числе **Комиссия по правам человека при Президенте РК** и уполномоченные (омбудсмены) по правам человека.

За последние годы различные виды и формы общественного контроля и участия, а также законодательство о них стали значительно интенсивнее развиваться. Достаточно упомянуть законы о доступе к информации, о правах потребителей с правами общественных организаций потребителей, о противодействии коррупции и экологическое законодательство, в котором в соответствии с ратифицированной Республикой Казахстан **Орхуской конвенцией**¹ предусматривается обязательная общественная экологическая экспертиза и общественное участие при реализации влияющих на экологию проектов и программ.



С июля 2021 года вступил в силу **Административный процедурно-процессуальный кодекс РК** (АППК). В законодательстве ещё закреплены такие формы общественного контроля, как общественные наблюдательные комиссии за местами лишения свободы и Национальный превентивный механизм по предупреждению пыток не только в пенитенциарной системе, но и в целом ряде социальных учреждений. Стали появляться такие незакрепленные в законодательстве формы общественного контроля как, например, Специальная мониторинговая группа (СМГ) при Агентстве Республики Казахстан по противодействию коррупции.

¹ Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»



цели и задачи общественного контроля, общие подходы к определению субъектов и объектов общественного контроля, а также неисчерпывающий перечень основных форм, методов и средств общественного контроля. Причем под «общественным контролем» правильнее рассматривать различный инструментарий, позволяющий государству и обществу обеспечивать прозрачность формирования государственной власти и принятия ею решений с одной стороны, доступа к информации, представляющей общественный интерес, и прямого или косвенного участия общества (народа) в управлении делами государства с другой стороны, в том числе через контроль исполнения государственных функций и эффективности расходования средств налогоплательщиков.

При этом отдельные институционализированные формы общественного контроля могут быть закреплены в специальном законодательстве (избирательном, уголовно-исполнительном, о средствах массовой информации, о местном самоуправлении и др.) или подзаконных актах (положениях об отдельных государственных органах и ведомствах, при которых могут быть созданы консультативно-совещательные органы (общественные советы) и др.). Другие формы и виды общественного контроля могут найти своё отражение в других законах, например, о правах потребителей или АППК, об общественных советах или о проведении общественных расследований, общественных экспертиз, общественных слушаний, общественных проверок и посещений. При этом надо отметить, что многие формы и виды общественного контроля не требуют специального правового регулирования, а представляют собой виды гражданской активности и участия на горизонтальном уровне взаимодействия.

Одной из таких форм общественного контроля и участия являются «общественные советы» (ОС). Как отмечено **Н. Боржелли**² и В. Брайт в статье **«Общественные советы как механизм консультаций государства с общественностью»**³ :



«ОС — это один из механизмов консультаций государства, под которыми понимаются образования с участием представите-

² Наталья Боржелли – вице-президент Международного центра некоммерческого права (ICNL) по Евразии

³  <http://cso-central.asia/lib/analytics/13/obshchestvennye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshches>



В статье **«Общественные советы как одна из форм взаимодействия государственных органов и гражданского общества»**⁵

авторы С. Шишимбаева и М. Бажбенова отметили, что опорными пунктами модели институциональных взаимоотношений между гражданским обществом и государством, а также взаимодействия в Казахстане со стороны государства можно определить институты президентской, законодательной, исполнительной и судебной власти, а со стороны гражданского общества – партийно-политические институты, НПО, бизнес-ассоциации, профсоюзы, СМИ, конфессиональные и национально-культурные институты и органы местного самоуправления. Причем по мнению авторов **«институциональными механизмами взаимодействия выступают: институт выборов, функциональная система социально-предпринимательских корпораций, институт государственного социального заказа — со стороны государства; институты общественной экспертизы, мониторинга, общественного контроля, социальной взаимопомощи, волонтерства, местного самоуправления — со стороны гражданского общества»**. И одной из таких форм взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества являются общественные советы.

В 2022 году в статье **«Главное – воспользоваться правом голоса», опубликованной в газете «Казахстанская правда»**,⁶ Гульбара Султанова, заместитель председателя Комитета по делам гражданского общества Министерства информации и общественного развития РК, отметила:



*«Общественные советы в качестве консультативно-совещательного и наблюдательного органа были созданы во исполнение 99-го шага Плана нации **“100 конкретных шагов”**.⁷*

Сегодня общественные советы функционируют в министерствах, органах, непосредственно подчиненных и подотчетных

⁵  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34377345&pos=6;-106#pos=6;-106&sdoc_params=ext%3D%2025D0%2590%25D0%25BD%25D0%25B0%25D0%25BB%25D0%25B8%25D0%25B7%2520%25D0%25BE%25D0%25B1%25D1%2589%25D0%25B5%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B2%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25BD%25D1%258B%25D1%2585%2520%25D1%2581%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25B5%25D1%2582%25D0%25BE%25D0%25B2%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D34377345%26spos%3D1%26tSynonym%3D0%26tShort%3D0%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0

⁶  <https://kazpravda.kz/n/glavnoe-vospolzovatsya-pravom-golosa/>

⁷  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>



Президенту, структурах местного государственного управления, субъектах квазигоссектора. Основной целью их работы является выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам, а также общественный контроль и обеспечение прозрачности деятельности госорганов и субъектов квазигоссектора».

Концепция «слышащего государства»

Наряду с инициативой повышения эффективности и правового регулирования общественного контроля и созданием общественных советов власти стали продвигать концепцию «слышащего государства» как более открытого и адекватно реагирующего на общественные запросы и нужды правительства.

Впервые концепция «слышащего государства» появилась 2 сентября 2019 года в Послании Главы государства народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана». В нем было отмечено, что **«слышащее государство» — это то, «которое оперативно и эффективно реагирует на все конструктивные запросы граждан. Только путем постоянного диалога власти и общества можно построить гармоничное государство, встроенное в контекст современной геополитики».**⁸



Уже 10 сентября 2019 года был принят Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания

⁸  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019>



Казахстана».⁹ После этого концепция «слышащего государства» стала включаться в другие стратегические документы.

В феврале 2021 года в **Национальный план развития Республики Казахстан до 2025 года,**¹⁰ утвержденный Указом Президента РК от 15 февраля 2018 года, были внесены изменения, которые гласят следующее: из которых:



«Государство стремится к созданию всех необходимых условий и возможностей для полноценной реализации предпринимательского, интеллектуального и творческого потенциала граждан, повышения их доходов и качества жизни.

Одним из таких эффективных инструментов станет концепция «слышащего государства», которая обеспечит регулярную обратную связь с населением».

В другом положении документа указано следующее:



«Участие гражданского общества является важной составляющей процессов реализации, мониторинга и оценки Национального плана развития страны до 2025 года. Информированность населения о том, какие меры принимаются в реализации определенных задач Национального плана развития страны до 2025 года — основа для обеспечения реализации принципа «слышащего государства», а также «расширятся возможности для участия бизнеса и граждан в разработке решений и принятии важнейших государственных документов в с ориентацией на партнерство в соответствии с принципом «слышащего государства»». ¹¹

В **Концепции развития гражданского общества**¹² в Республике

⁹  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/T1900000152>

¹⁰  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>

¹¹  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636>

¹²  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000390>



Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 27 августа 2020 года, отмечено:



«Гражданское общество должно основываться на равноправном и конструктивном партнерстве с государством и бизнесом, являясь одним из основных базисов для построения правового, демократического, социального и “слышащего” государства при обязательном соблюдении прав на свободу выражения мнений и проведения мирных собраний, которые провозглашены во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах... Идея “слышащего государства” предполагает повышение порога чувствительности государственного аппарата к запросам населения, выработку лучших технологий и практик коммуникаций между властью и обществом».

При этом в данной Концепции приведен пример Польши как государства, в котором успешно действует модель «слышащего правительства»:



В Польше внедрен принцип инклюзивного планирования с вовлечением населения, социально уязвимых групп и активных граждан на местном уровне. Центральные органы власти сосредоточены на стратегических вопросах благодаря делегированию своих функций на более низкий уровень. Изменена система управления государственными финансами: созданы независимые бюджеты и внедрена ответственность на уровне местного самоуправления за проведение финансовой политики». ¹³

Также авторы уточняют следующее:



«Одним из результатов реализации Концепции развития гражданского общества должно стать внедрение принципов модели “слышащего государства” в работу “открытого правительства” и органов власти всех уровней, доступность органов

13



<https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000390>



государственной власти для граждан и институтов гражданского общества» ¹⁴

В **Концепции развития государственного управления** ¹⁵ в Республике Казахстан до 2030 года, утвержденной Указом Президента РК от 26 февраля 2021 года, сформулирован принцип «слышащего государства»:



«Государственная политика или реформа должны подчиняться главенствующему принципу “Люди прежде всего”. Измерение эффективности государственной политики, программного документа страны, национального проекта или реформы должно отталкиваться от эффекта, который они оказывают на благосостояние и качество жизни населения.

Переход от “бюрократической” модели отношения государства и общества к проактивной, сервисной и отзывчивой к запросам граждан форме управления должен стать основной целью для государственных органов. Тем самым население получит возможность быть услышанным и выбирать важные для себя решения, что, в свою очередь, повысит уровень доверия к государству и сформирует “человекоцентричное” государство.

Принцип проактивности направлен на опережающее оказание услуг, создание благ и выгод для всех заинтересованных сторон на всех уровнях принятия решений, а также предотвращение возникновения проблем или минимизацию ущерба от них при достижении долгосрочных целей. Проведение проактивной политики тесно интегрировано с системами управления рисками и подразумевает своевременное выделение ресурсов для снижения вероятности реализации угроз. Необходимым условием для устойчивого экономического роста, развития общества и бизнеса является обеспечение верховенства закона, где государство должно выступать гарантом соблюдения фундаментальных прав человека».

¹⁴  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000390>

¹⁵  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>



Этот принцип нашел свое выражение в Постановлении Правительства РК от 8 июля 2021 года **«Об утверждении Плана действий по реализации Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года»**, согласно которому должна быть сформирована новая модель государственного управления, ориентированная на людей:



*«Цель (задача реформы) — эффективный, справедливый, прозрачный, оперативно реагирующий на запросы общества государственный аппарат, работающий по принципу **“слышащего государства”**», а «ожидаемые эффекты — клиентоориентированное, оперативное и качественное рассмотрение обращений, работа с проблемными зонами в проактивном порядке; применение комплексной системы мониторинга и прогнозирования социальных рисков на всех уровнях государственного управления; участие граждан, общественных объединений и НПО в решении актуальных вопросов населенных пунктов, региона и страны; удовлетворенность населения качеством ответов на их обращения, внедрение систем “Е-обращение” и “Е-петиция”; участие граждан в разработке и реализации управленческих решений; повышение доступности информации государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора».* ¹⁶

В Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, утвержденной Указом Президента РК от 15 октября 2021 года, указано:



«Концепция “слышащего государства” в полной мере отвечает международным стандартам в части консультации с заинтересованными сторонами при проведении регуляторной политики в той или иной области. Общепринятой тенденцией является создание большего количества эффективных площадок для коммуникации с общественностью, охватывая заинтересованные группы лиц, международные и неправительственные организации. По итогам проведения таких консультаций составляются краткое обобщение мнений, выраженных

16



<https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000470>





«В соответствии с концепцией “Слышащего государства” с 2019 года осуществляется четыре пакета важнейших демократических реформ в целях укрепления прав человека, верховенства закона и борьбы с коррупцией. В результате с 2020 года на законодательном уровне предусматривается обязательная квота в 30% для женщин и молодежи в избирательных партийных списках. Данная мера позволяет артикулировать интересы молодежи и женщин и отстаивать их интересы на политическом уровне». ¹⁹

Продвижение концепции «Слышащего государства» привело к изданию ведомственных правовых актов по вопросу прозрачности и эффективности деятельности государственных органов, таких как, например, Стратегический план Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан на 2020-2024 годы, утвержденный приказом **Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 27 декабря 2019 года** ²⁰, или Ведомственный план открытости Министерства здравоохранения Республики Казахстан на 2022 год, утвержденный **приказом Руководителя аппарата Министерства здравоохранения Республики Казахстан от 29 марта 2022 года**. ²¹

А Министерство юстиции РК приняло Правила организации личного приема физических лиц и представителей юридических лиц в Министерстве юстиции РК, в которых указано:



«при организации приема необходимо вести конструктивный диалог, быстро и своевременно реагировать на жалобы, запросы, предложения граждан. Т.е. реализовывать принципы концепции “слышащего государства”, где главной задачей государственного органа является качественное выполнение потребностей своих граждан». ²²

¹⁹  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P23000000247>

²⁰  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34329719

²¹  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35842618

²²  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33010474

Обзор основных положений законодательства Республики Казахстан об общественных советах в сравнении с зарубежной практикой

В законодательстве, котором должна регулироваться деятельность ОС, есть ряд ключевых положений, с которыми связана эффективность их деятельности.

Как отмечают Н. Боржелли и В. Брайт, прежде всего речь идет о **составе и порядке формирования ОС.** ²³



Так, эти авторы указывают:



«Состав общественного совета напрямую зависит от целей, для которых он был создан. Например, если совет создан с целью экспертизы или контроля за специфической деятельностью, логично, что большинство членов совета будут являться специалистами по соответствующему вопросу.» ²⁴

Другие требования предъявляются к составу «советов с широкими полномочиями, которые участвуют в формировании и исполнении плана действий государственного органа, бюджета и разработке законодательства и (или) осуществляют контроль над выполнением государственных программ. Такие советы, как правило, представляют широкую общественность». ²⁵

²³  <http://cso-central.asia/lib/analytcs/13/obshchestvennyye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>

²⁴  <http://cso-central.asia/lib/analytcs/13/obshchestvennyye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>

²⁵  <http://cso-central.asia/lib/analytcs/13/obshchestvennyye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>



Зарубежная практика показывает:



«К кандидатам в члены общественных советов среди других требований применяются такие же требования, что и к имеющим право голоса на выборах.»²⁶

*Во многих государствах лица, достигшие **определенного возраста**,²⁷ обычно 18 лет, и являющиеся **гражданами государства**²⁸ имеют право голоса.*

Однако в случаях, когда задачей общественных советов является помощь в определении и разрешении местных проблем, круг потенциальных членов в общественные советы расширяется».

В этой связи Н. Боржелли и В. Брайт отмечают:



«Во многих государствах Западной Европы проблемы нищеты, преступности и другие связаны с наличием больших иммигрантских сообществ, члены которых не имеют гражданства и, следовательно, права голоса.

Вместе с тем невозможно разрешить перечисленные проблемы без непосредственного участия членов этих сообществ. Требование к проживанию в определенной территории в течение определенного промежутка времени может быть более обоснованным, чем требование к наличию гражданства».

²⁶  <http://cso-central.asia/lib/analytics/13/obshchestvennyye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>

²⁷ Минимальный возраст для участия в выборах — 18 лет в государствах Совета Европы (Лихтенштейн - 20 лет). Однако в ряде стран рассматривается вопрос снижения возрастного ценза до 16 или 17 лет для участия в выборах, например, в Норвегии. Немецкие граждане в отдельных землях имеют право голосовать в местных выборах с 16 лет. См. Participation of Citizens in Local Public Life, report by the Steering Committee on Local and Region Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Professor Gerry Stoker, adopted by the CDLR at its 25th meeting, 7-9 June 2000/Local and Regional Authorities in Europe, # 72.

²⁸ В большинстве государств Европы право голоса имеют только граждане. Однако в соответствии с Европейским законодательством член любого из 15 государств ЕС имеет право голосовать на местных выборах в любом государстве-члене ЕС в месте, где это лицо проживает.



А в случае, когда государство пытается решить вопросы, имеющие отношение к молодежи, авторы рекомендуют:



«Стоит следовать общеевропейской тенденции по снижению возрастного ценза для целей выборов и рассматривать возможность участия в общественных советах представителей молодежи до достижения выборного возраста».

Еще один важный вопрос – **порядок формирования ОС**. Члены ОС могут избираться, назначаться государственным органом или становиться членами ОС путем уведомления.

В зарубежной практике много ОС формируется смешанным образом, когда часть членов назначается государственными органами, а часть — избирается. Примером может служить совет по участию в совместной разработке бюджета в **Порто-Аллегри, где 44 члена избираются, два члена назначаются от муниципалитета и по одному члену назначаются от крупнейших ассоциаций города.**²⁹

Считается, что выборы членов ОС — это наиболее демократичный способ их формирования, который может обеспечить реальное представительство общественных интересов и способствует повышению доверия общественности к работе ОС и ее интереса к участию в этой работе.

В уже упомянутой выше **статье**³⁰ приводится пример системы членства в совете участия по совместной разработке бюджета в Порто-Аллегри, которая, в основном, выборная. Из 48 членов совета 44 избираются на Генеральной ассамблее и включают в себя представителей от 16 районов города и представителей по 6 приоритетным «темам» города (основным направлениям социальной политики, определяемым городом). Кроме этого, два представителя назначаются муниципалитетом (без права голоса) и по одному представителю избираются от **Профсоюза муниципальных служащих Порто-**

²⁹ Система формирования Совета явилась настолько эффективной, что ее переняли и адаптировали другие страны, как, например, Франция (в городе Сан-Дени), Испания (в городе Барселона), Канада (в городе Торонто) и Бельгия (в городе Брюссель). См. «Democratie participative a Porto Allegre», Бернар Кассен, журнал Le Monde Diplomatique, август 1998

³⁰  <http://cso-central.asia/lib/analytics/13/obshchestvennye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>



Аллегри и от Ассоциации жителей Порто-Аллегри. ³¹

В той же статье отмечается, что распространенной является практика предоставления возможности самовыдвижения своей кандидатуры для участия в ОС всем желающим. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетном совете г. Дейтон, США. В соответствии с порядком, описанным в Кодексе проведения выборов в приоритетные советы и поведения кандидатов г. Дейтон, любой желающий имеет право выставить свою кандидатуру на выборы, если соберет как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей. Журнал *Governing* (“Управление”) в 1992 году назвал Приоритетные советы города Дейтон **«шедевром участия граждан, которому есть чему поучить других»**.³² Многие другие города Америки, такие как Сан-Антонио, Денвер, Феникс, Индианаполис и Ричмонд, переняли опыт Дейтона и создали аналогичные советы. Другим способом формирования ОС является их назначение, что характерно для экспертных советов, имеющих информационные и консультационные полномочия. Например:



«Датский совет по инвалидности»,³³ созданный Министерством социальных дел в целях обеспечения национальными властями должного внимания интересам людей с инвалидностью в социальном планировании и в вопросах жизненных условий людей с инвалидностью, состоит из председателя и 14 членов, назначаемых министром социальных дел. Так, семь членов совета назначаются по рекомендации Датского совета организаций людей с инвалидностью, один — по рекомендации Ассоциации советов графств Дании, остальные — по рекомендации местных властей либо министров».³⁴

³¹ Эти две организации имеют особый статус так как. обладают большим числом членов и носят наиболее представительский характер

³²  «Governing» Magazine, December 1992, <http://www.governing.com/archive/1992/dec/citizen.txt>

³³ Приказ № 988 Министерства социальных дел о Датском совете по инвалидности от 11 декабря 1997 года

³⁴  <http://cso-central.asia/lib/analytics/13/obshchestvennye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>



Весьма редко, но все же встречается порядок приобретения членства путем уведомления. Так, например, формируется:



«Общественный консультационный совет при мэре города Саратов»³⁵ (Россия) существует для повышения взаимодействия между органами местного самоуправления города и общественными организациями и обеспечения участия объединений граждан в разработке и анализе городской политики, правовых актов по регулированию отношений в экономической и социальной сферах. Представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированной в Министерстве юстиции РФ (или его территориальном органе по Саратовской области, органах местного самоуправления), может подавать заявление о вступлении в совет. Заявитель становится членом совета после того, как координационная группа совета проверяет на соответствие формальным требованиям заявления и другие требуемые документы о заявителе и организации, которую он (она) представляет». ³⁶

Принципиально важным является соотношение представителей от государства и представителей от общественности внутри ОС.

Как указывают Н. Боржелли и В. Брайт:



«Соотношение представителей от государства и от общественности может быть самым разнообразным — в зависимости от целей совета. Соотношение имеет значение только если хотя бы часть членов совета выбирается в результате свободных выборов или назначается негосударственными организациями. Если все члены совета назначаются государственным органом, затруднительно говорить о балансе государственного и общественного интереса внутри совета даже при наличии в нем представителей разных секторов». ³⁷

³⁵ Положение об Общественном консультационном совете при мэре города Саратова, утверждено постановлением мэра города от 6 марта 2002 года № 187

³⁶  <http://cso-central.asia/lib/analytics/13/obshchestvennyye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>

³⁷  <http://cso-central.asia/lib/analytics/13/obshchestvennyye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>




Авторы приводят данные, что многие эффективные ОС имеют в своем составе большинство членов, выбранных общественностью.



«Примером эффективного соотношения в совете представителей общественности и государственных лиц является Совет по участию в бюджете Порто-Аллегри. Из 48 советников (и 48 их заместителей), участвующих в работе Совета, только 2 советника (и два их заместителя) назначаются муниципальной властью. Эти советники имеют право выступать на заседаниях Совета, но не имеют права голоса. Это имеет большой смысл, так как дает возможность представителям государственного органа влиять на решения Совета путем предоставления другим участникам заседания аргументов государственного органа и дополнительной информации, которая может быть полезна для принятия квалифицированного решения. Остальные советники избираются или назначаются общественностью в порядке, установленном статьей 4 Внутреннего регламента Совета по совместной разработке бюджета на 2001 год.

Распространенной является практика, когда государственные должностные лица назначаются в целях организации работы общественного совета и оказания помощи в его деятельности. Например, общественный совет по вопросу **Северного Тракта** ³⁸ в округе Арлингтон, Вирджиния, США, состоит из государственных должностных лиц (председателя и вице-председателя), выполняющих свои функции в Совете как часть своих должностных функций, и представителей ассоциаций, действующих на территории округа и имеющих интерес в разрешении вопроса, принимающих участие в работе на добровольной основе. В обязанности председателя и вице-председателя входит организация собрания, опубликование протоколов заседаний в сети Интернет, уведомление общественности о предстоящих заседаниях, организационное обеспечение работы Совета. Такая организация предостав-

38  Совет был создан в 2001 году для того чтобы учесть мнение общественности о том, как поступить с опустевшей промышленной загрязненной территорией, которая находится в округе. Правительство Арлингтона и общественности рассматривают разные планы по очистке территории и ее использованию. Больше информации можно получить по <http://www.co.arlington.va.us/forums/northtrack/tforce/index.htm>



ляет форум общественности и вместе с тем освобождает ее от административного бремени.

Схожая структура общественного совета существует и при мэре города Саратов, Россия. **С одной стороны, представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированной соответствующим образом, может стать членом общественного совета.**³⁹С другой стороны, работой совета руководит мэр Саратова, свои решения совет предоставляет мэру напрямую. Организацией работы занимается уполномоченное должностное лицо мэрии».

Ну а самым главным является степень воздействия ОС и их решений на государственные органы.

Как правило, решения ОС имеют консультативный характер для государственных органов, при которых они созданы. Н. Боржелли и В. Брайт в качестве примера эффективного участия консультативного совета в работе местных органов власти приводят **Приоритетные Советы города Дейтона** в штате Огайо, США. Рекомендации Приоритетных Советов не носят обязательного характера, но учитываются муниципалитетом, так как в них отражены результаты исследования потребностей всех слоев населения города, они помогают городу планировать свою работу и направлять ее на удовлетворение реальных потребностей граждан, при этом рационально расходуя финансы. В то же время бывают и случаи обязательного характера решений ОС.



³⁹ В соответствии с Положением об Общественном консультационном совете при мэре города Саратова, утвержденном постановлением мэра города от 6 марта 2002 года № 187



Н. Боржелли и В. Брайт приводят пример, когда ОС могут воздействовать на решения государственных органов, отмечая **Наблюдательные комитеты Боливии**,⁴⁰ созданные для поддержания связи между так называемыми **территориальными организациями граждан (ТОГ)**,⁴¹ включающими в себя граждан сельских и коренных общин и городских соседств, и муниципальным правительством, контролирующим использование муниципальных ресурсов.



«Комитеты должны состоять из представителей от каждого кантона или района в юрисдикции и должны избираться соответствующими территориальными организациями граждан».

Если Комитет денонсирует использование муниципальных ресурсов, находящихся в распоряжении общественного управления, Комитет докладывает об этом представительной власти, которая может потребовать от муниципалитета (исполнительного органа) исправить ситуацию, а при невыполнении требования исполнительным органом власть должна *«заявить о несостоятельности перед Национальным сенатом»*. **Наконец, необходимо поднять вопрос финансирования работы ОС.** ОС в основном финансируются создающим его органом или органом, в помощь которому ОС создается. Например, как отмечают Н. Боржелли и В. Брайт:



*«Муниципалитет Порто-Алегри обеспечивает необходимую инфраструктуру и условия нормальной работы Совета, а именно подходящее место с вентиляцией и санитарными условиями, рассчитанное минимум на 100 человек, систему звука, которая позволит осуществить связь советников с президиумом, а также телефон. Кроме того, он предоставит советникам курсы технической квалификации в бюджетной сфере, консультации и всю необходимую информацию, относящуюся к бюджету муниципалитета... ».*⁴²

⁴⁰ Закон № 1551 об общественном участии Республики Боливия от 20 апреля 1994 – в сборнике материалов МЦНП "Сравнительные Исследования и Законы по Вопросам Социального Партнерства", 2001

⁴¹ Сборник материалов МЦНП «Сравнительные Исследования и Законы по Вопросам Социального Партнерства», 2001, стр. 26

⁴²  <http://cso-central.asia/lib/analytics/13/obshchestvennye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>



Те же авторы указывают, что члены, выбранные в состав ОС или назначенные негосударственными организациями, как правило осуществляют свои полномочия бесплатно. Например, так работают члены **Консультативно-совещательного совета города Щецин**⁴³ в Польше, или члены **Общественного консультативного совета при мэре города Саратов**⁴⁴ в России.

Однако члены, назначаемые государственными органами, часто получают компенсацию, если не являются государственными служащими.

Например, члены Консультативного совета по глобальным изменениям в окружающей среде при федеральном правительстве Германии получают компенсацию за свое время и понесенные расходы, связанные с переездами.



Другим примером является **Национальный консультационный совет по вопросам старения Канады**,⁴⁵ члены которого также получают гонорар. Члены Экономического и социального совета Франции также получают вознаграждение, «сумма которого не должна превышать трети от парламентских жалований и от вознаграждений, начисленных за каждый день присутствия».

Как правило, расходы, связанные с осуществлением полномочий, подлежат компенсации, но в соответствии с установленными нормативами расходов. Исходя из вышеприведенных ключевых вопросов, касающихся создания и деятельности ОС и зарубежной практики, ниже осуществлен обзор некоторых положений законодательства Республики Казахстан об общественных советах.

Закон Республики Казахстан **«Об общественных советах»**⁴⁶ был принят 2 ноября 2015 года. Согласно преамбуле, он определяет пра-

⁴³ Создан постановлением городского совета г.Щецин от 11 октября 1999г. о политике городского совета Щецин в отношении неправительственных организаций

⁴⁴ Создан постановлением № 187 мэра города Саратова от 6 марта 2002 г. об Общественном консультативном совете при мэре города - главе городского самоуправления

⁴⁵ Создан приказом Тайного совета Канады от 1 мая 1980 г. и 4 февраля 1999 г.

⁴⁶  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>



новой статус, порядок формирования и организацию деятельности ОС, направленной на реализацию государственной политики по формированию подотчетного перед населением государства, обеспечение широкого участия некоммерческих организаций, граждан в принятии решений государственными органами всех уровней, а также национальными управляющими холдингами, национальными холдингами, национальными компаниями.

В статье 1 определен статус ОС как консультативно-совещательных, наблюдательных органов, образуемых министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, органами местного государственного управления, субъектами квазигосударственного сектора (КГС) по вопросам их компетенции.

При этом предусмотрены исключения, поскольку ОС не образуются с участием Верховного Суда Республики Казахстан, Конституционного Суда Республики Казахстан, органов прокуратуры, Администрации Президента Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан, Министерства обороны Республики Казахстан, Управления делами Президента Республики Казахстан, Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, Управления материально-технического обеспечения, Национального центра по правам человека Республики Казахстан, Высшей аудиторской палаты Республики Казахстан, Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, Высшего Судебного Совета Республики Казахстан, уполномоченного органа по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций, специальных государственных органов Республики Казахстан.

Устанавливается, что ОС образуются на двух уровнях – республиканском и местном. К республиканскому уровню относятся ОС, образуемые министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, за исключением государственных органов, указанных выше, а также субъектами КГС совместно с некоммерческими организациями, гражданами, а к ОС местного уровня относятся ОС соответствующей административно-территориальной единицы. При этом функции ОС на уровне села, поселка, сельского округа, города районного значения возлагаются на собрание местного сообщества.



Важными являются правовые нормы, установленные в пунктах 7 и 8 статьи 1 Закона, согласно которым количество представителей гражданского общества в ОС должно составлять не менее двух третей от общего числа его членов, а рекомендации ОС являются обязательными для рассмотрения государственными органами, субъектами КГС, которые принимают предусмотренные законодательством Республики Казахстан решения и дают мотивированные ответы.

Необходимо отметить, что согласно введенной в 2021 году в Закон статье 2-1 в Казахстане появился уполномоченный орган по вопросам деятельности ОС, которым является центральный исполнительный орган, осуществляющий межотраслевую координацию в сфере взаимодействия государства и гражданского общества, то есть Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан (МИОР).

В соответствии с этой статьей Закона МИОР имеет весьма широкие полномочия:



- Реализует государственную политику по вопросам деятельности ОС;
- Осуществляет координацию и методическое сопровождение деятельности ОС на республиканском и местном уровнях;
- Разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства Республики Казахстан об ОС;
- Разрабатывает и утверждает Типовое положение об ОС;
- Разрабатывает и утверждает правила организации и проведения общественного контроля;
- Ежегодно осуществляет подготовку и внесение Национального доклада о деятельности общественных советов в Правительство Республики Казахстан для последующего представления Президенту Республики Казахстан не позднее 25 декабря текущего года;
- Вырабатывает рекомендации по формированию состава ОС, а также по количественному составу на местном уровне.

По существу этот уполномоченный орган осуществляет некие контрольные функции в отношении ОС, хоть и рекомендательного характера.



В статье 3 Закона определены цели и задачи деятельности ОС. Так, целью деятельности ОС является выражение мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам.

А задачами ОС являются:



- *Представление интересов гражданского общества и учет мнения общественности при обсуждении и принятии решений на республиканском и местном уровнях;*
- *Развитие взаимодействия центральных исполнительных органов и органов местного государственного управления и самоуправления, а также субъектов КГС с гражданским обществом;*
- *Организация общественного контроля и обеспечение прозрачности деятельности центральных исполнительных органов и органов местного государственного управления и самоуправления, а также субъектов КГС.*

В статье 4 Закона определены принципы деятельности ОС:



- 1. независимость;*
- 2. деятельность членов на общественных началах;*
- 3. автономность;*
- 4. самостоятельность;*
- 5. публичность.*

Очевидно, что когда треть членов ОС представляют государственные органы, а уполномоченный орган – МИОР – имеет широкие полномочия с возможностью в той или иной степени вмешиваться в порядок формирования и деятельность ОС, встает вопрос о реальной независимости и самостоятельности ОС.

В статье 5 Закона определены **полномочия ОС, образуемых министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан, а также органами местного государственного управления.**



К ним относятся:



- Обсуждение проектов бюджетных программ администратора бюджетных программ, проектов планов развития государственных органов, планов развития областей, городов республиканского значения, столицы, планов мероприятий по охране окружающей среды, проектов комплексных планов развития агломераций;
- Обсуждение выполнения бюджетных программ администратора бюджетных программ, планов развития государственных органов, планов развития областей, городов республиканского значения, столицы, комплексных планов развития агломераций;
- Обсуждение отчетов исполнительных органов о достижении целевых индикаторов;
- Обсуждение отчетов администратора бюджетных программ о реализации бюджетных программ, об исполнении планов поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг), о поступлении и расходовании денег от благотворительности;
- Обсуждение отчетов о результатах мониторинга реализации планов развития государственных предприятий, контролируемых государством акционерных обществ и товариществ с ограниченной ответственностью за исключением субъектов КГС;
- Участие в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан в соответствии с Законом Республики Казахстан «О правовых актах» за исключением проектов нормативных правовых актов центральных и местных исполнительных органов, а также акимов, предусматривающих принятие решений об установлении (отмене) карантинной зоны с введением карантинного режима на соответствующей территории, установлении (снятии) карантина и (или) ограничительных мероприятий в случаях, предусмотренных за-



конодательством Республики Казахстан в области ветеринарии, а также объявление чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера;

- Рассмотрение обращений физических и юридических лиц по общественно значимым вопросам соответствующей сферы деятельности государственного органа или региона, в том числе по вопросам совершенствования государственного управления и организации прозрачной работы государственного аппарата, включая соблюдение норм служебной этики государственных служащих в соответствии с Типовым положением об Общественном совете;
- Разработка и внесение в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан;
- Утверждение положения об Общественном совете;
- Осуществление общественного контроля в формах, предусмотренных Законом;
- Создание комиссий по направлениям деятельности;
- Участие в работе органов местного государственного управления по вопросам регулирования земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан;
- Рассмотрение проекта решения местного исполнительного органа о создании индустриальной зоны регионального значения в соответствии с Законом Республики Казахстан «О специальных экономических и индустриальных зонах»;
- Заслушивание на местном уровне информации руководителей правоохранительных органов в пределах соответствующей административно-территориальной единицы по вопросам обеспечения законности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, за исключением сведений, составляющих государственные секреты либо иную охраняемую законами Республики Казахстан тайну.



В свою очередь, согласно статье 5-1 Закона к полномочиям ОС, образуемых субъектами КГС, относятся:



- Обсуждение проектов планов развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний и планов мероприятий;
- Обсуждение отчетов и мониторинга реализации планов развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний и планов мероприятий;
- Обсуждение результатов финансово-хозяйственной деятельности;
- Разработка и внесение в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Казахстан;
- Осуществление общественного контроля в формах, предусмотренных Законом.

По итогам исполнения основных полномочий ОС вносят рекомендации в соответствующий госорган или субъект КГС, который в течение месяца, а в случае бюджетных программ и планов в течение десяти рабочих дней дает мотивированный ответ, подписываемый первым руководителем соответствующего госоргана или субъекта КГС.

Согласно статье 7 Закона в рамках своих полномочий члены ОС наделены рядом прав, в том числе:



- Иметь доступ в государственные органы, органы местного государственного управления за исключением государственных органов, при которых не образуются общественные советы, а также в субъекты КГС по вопросам, входящим в их компетенцию, на основании и в порядке, которые установлены законодательством Республики Казахстан;
- Участвовать в мероприятиях, проводимых государственными органами, органами местного государственного управления, субъектами КГС по вопросам, входящими в их компе-



тенцию, за исключением государственных органов, при которых не образуются общественные советы, а также заседаний и мероприятий, на которых рассматриваются сведения, составляющие государственные секреты либо иную охраняемую законами Республики Казахстан тайну;

- Обращаться в государственные органы, органы местного государственного управления, субъекты КГС по общественно значимым вопросам в целях осуществления своих полномочий, установленных настоящим Законом;
- Вносить предложения по определению нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежащих рассмотрению на ОС;
- Приглашать на заседания ОС представителей государственных органов для обсуждения вопросов, отнесенных к компетенции соответствующего государственного органа;
- Участвовать в конкурсных комиссиях по государственным закупкам соответствующего государственного органа за исключением государственных закупок, осуществляемых с применением особого порядка;
- Участвовать в тендерных комиссиях (аукционных комиссиях) по закупкам соответствующего субъекта КГС.

Для обеспечения публичности деятельности ОС согласно пункту 2 статьи 7 Закона члены ОС обязаны:



- Осуществлять свою деятельность во взаимодействии с общественностью;
- Не реже двух раз в год информировать население о деятельности ОС через средства массовой информации и (или) интернет-ресурсы;
- Публиковать в средствах массовой информации и (или) размещать на интернет-ресурсе соответствующего государственного органа, органа местного самоуправления, субъекта КГС годовой отчет о своей деятельности.



Порядок формирования ОС в Казахстане двухэтапный. Согласно статье 8 Закона сначала формируется рабочая группа, руководитель которой избирается из числа членов этой группы, которые представляют гражданское общество, путем голосования. При этом представительство от государственного органа, субъекта КГС в составе рабочей группы не может превышать одну треть от общего числа членов рабочей группы.



Представительство от гражданского общества формируется на основе предложений некоммерческих организаций и граждан. Причем состав рабочей группы на республиканском уровне утверждается руководителем соответствующего государственного органа, руководителем исполнительного органа субъекта КГС, на местном уровне – председателем маслихата соответствующей административно-территориальной единицы.

Согласно **Типовому положению об Общественном совете**⁴⁷ состав рабочей группы по формированию ОС формируется из числа представителей государственных органов, субъектов КГС и на конкурсной основе из числа представителей некоммерческих организаций, граждан, причем количественный состав рабочей группы определяется на республиканском уровне руководителем государственного органа или руководителем исполнительного органа субъекта КГС, на местном уровне – председателем маслихата до проведения конкурса по отбору членов рабочей группы.

Государственный орган, субъект КГС на республиканском уровне или местный представительный орган на местном уровне публикует в средствах массовой информации и (или) размещает на своем интернет-ресурсе объявление о проведении конкурса по отбору членов рабочей группы с указанием количественного состава рабочей группы из числа представителей государственных органов и некоммерческих организаций, граждан, сроков подачи документов,

⁴⁷  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022264>



а также почтовый и электронный адреса, на которые направляются документы. Срок проведения конкурса составляет десять рабочих дней после даты опубликования объявления о конкурсе.

После окончания срока приема документов в течение одного рабочего дня государственным органом, субъектом КГС или местным представительным органом формируется список кандидатов в рабочую группу. В течение пяти календарных дней после окончания формирования списка кандидатов проводится заседание рабочей группы с участием кандидатов в рабочую группу. Член рабочей группы по формированию ОС не допускается к конкурсу для избрания в члены ОС. Отбор членов в состав рабочей группы осуществляется большинством голосов кандидатов в члены рабочей группы от некоммерческих организаций и граждан, принимающих участие в открытом голосовании. Кандидат от некоммерческой организации, гражданин не принимает участие в голосовании за свою кандидатуру.

На втором этапе согласно статье 9 Закона и Типовому положению об ОС рабочая группа:



- *Информирует население о конкурсе об избрании членов ОС;*
- *Определяет количественный состав членов ОС (на республиканском уровне: в общественных советах, образуемых министерствами, органами, непосредственно подчиненными и подотчетными Президенту Республики Казахстан — от пятнадцати до тридцати членов; в общественных советах, образуемых в субъектах КГС, — от десяти до пятнадцати членов, а на местном уровне рекомендации по количественному составу ОС дает МИОР РК);*
- *Проводит процедуру избрания членов ОС;*
- *Формирует резервный список кандидатов в ОС.*

В свою очередь кандидатуры в члены ОС выдвигаются некоммерческими организациями, гражданами, в том числе путем самовыдвижения. Срок полномочий ОС составляет три года.



Рабочая группа публикует объявление о конкурсе по избранию членов ОС в средствах массовой информации и (или) размещает информацию на интернет-ресурсе государственного органа, субъекта КГС на республиканском уровне или местного представительного органа на местном уровне.

Граждане, представители некоммерческих организаций, желающие принять участие в конкурсе в течение десяти рабочих дней после даты опубликования объявления о проведении конкурса, подают нарочно или направляют на электронный адрес государственного органа, субъекта КГС или местного представительного органа предложения по кандидатурам в члены ОС с приложением необходимых документов, указанного в объявлении.



Рабочая группа в течение десяти рабочих дней после даты завершения приема документов на заседании обсуждает поступившие документы от кандидатов в члены ОС, проводит собеседование с каждым кандидатом и открытое голосование по каждому кандидату, причем согласно пункту 2 статьи 10 Закона член рабочей группы по формированию ОС не допускается к конкурсу для избрания в члены ОС. Кандидаты, набравшие наибольшее количество голосов, считаются избранными в состав Общественного совета. По кандидатам, набравшим одинаковое количество голосов, руководитель рабочей группы оставляет за собой право решающего голоса.

Сформированный состав ОС на республиканском уровне утверждается руководителем соответствующего государственного органа, в субъекте КГС – руководителем исполнительного органа соответствующего субъекта КГС, а на местном уровне – маслихатом соответствующей административно-территориальной единицы. Состав подлежит публикации в средствах массовой информации и (или) размещению на интернет-ресурсе государственного органа, субъекта КГС на республиканском уровне или местным представительным органом на местном уровне в течение трех рабочих дней после утверждения состава ОС.



Таким образом, ОС в Республике Казахстан формируются рабочими группами, количественный состав которых определяется руководителем государственного органа или руководителем исполнительного органа субъекта КГС, а на местном уровне — председателем маслихата.

Сами рабочие группы формируются из представителей государственных органов (одна треть) и на конкурсной основе из представителей некоммерческих организаций и граждан самими кандидатами.

В свою очередь, ОС создаются сформированными рабочими группами из представителей госорганов (одна треть) и на конкурсной основе из представителей некоммерческих организаций и граждан самими кандидатами.

Что примечательно, ни в самом Законе, ни в Типовом положении до 2021 года ничего не говорилось о финансировании организации и деятельности ОС.

Но в пункте 6 статьи 13 Закона в редакции 2021 года уже указано:



«Организационное обеспечение деятельности Общественного совета на республиканском уровне осуществляется соответствующим государственным органом или субъектом квазигосударственного сектора, с участием которого образован Общественный совет.

На местном уровне организационное обеспечение деятельности Общественного совета осуществляется маслихатом соответствующей административно-территориальной единицы.

Руководитель соответствующего государственного органа, руководитель исполнительного органа соответствующего субъекта квазигосударственного сектора, с участием которого образован Общественный совет, а также председатель маслихата соответствующей административно-территориальной единицы по согласованию с председателем Общественного совета возлагают обязанности секретаря Общественного совета на работника, привлекаемого по трудовому договору в соответствии с трудовым законодательством Республики Казахстан».



И далее в пункте 10 пункта 1 статьи Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» указано, что **«осуществление организационного обеспечения деятельности Общественного совета» на местном уровне относится к компетенции маслихатов.** ⁴⁸

Аналогичные положения ⁴⁹ об осуществлении «организационного обеспечения деятельности общественного совета» содержатся и в положениях о соответствующих государственных органах.

В статье 14 Закона особенно подчеркнута публичность деятельности, поскольку ОС должен информировать население о:



- *Результатах его взаимодействия с гражданским обществом и государственными органами, а также субъектами КГС;*
- *Составе общественного совета;*
- *Повестке дня заседаний;*
- *Принятых решениях;*
- *Других вопросах, имеющих общественную значимость.*

Эта информация должна публиковаться в средствах массовой информации и (или) размещаться на соответствующих интернет-ресурсах.

После принятия Закона РК «Об общественных советах» и наделения МИОР РК функциями уполномоченного органа МИОР РК выпустило **Правила организации и проведения общественного контроля** ⁵⁰, осуществляемого ОС, которые были согласованы со всеми заинтересованными государственными органами. В этих Правилах содержится понятийный аппарат, касающийся форм и методов общественно-

⁴⁸  https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_

⁴⁹  Например, <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/about?lang=ru>

⁵⁰  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022263>



го контроля, осуществляемого ОС, в частности определено понятие самого общественного контроля как деятельности субъектов общественного контроля, осуществляемой в формах общественного мониторинга, общественного слушания, общественной экспертизы и заслушивания отчета о результатах работы государственного органа, субъекта КГС, направленных на защиту общественных интересов. Правила также устанавливают порядок организации и проведения этих форм общественного контроля.

Принятие Закона РК «Об общественных советах» привело к включению положений о них в ряд других нормативных правовых актов.

Так, согласно статье 20 **«Особенности разработки и принятия нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан»**⁵¹ Закона РК **«О правовых актах»**:



1 *В целях вовлечения некоммерческих организаций, граждан в процесс разработки проектов нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, образуются общественные советы в порядке, установленном Законом Республики Казахстан “Об общественных советах” <...>*

2 *Центральные государственные органы, местные представительные и исполнительные органы уведомляют общественные советы о размещении на интернет-портале открытых нормативных правовых актов консультативного документа или соответствующего проекта нормативного правового акта, касающегося прав, свобод и обязанностей граждан, для его публичного обсуждения, за исключением проектов нормативных правовых актов центральных и местных исполнительных органов, а также акимов, предусматривающих принятие решений об установлении (отмене) карантинной зоны с введением карантинного режима на соответствующей территории, об установлении (снятии) карантина и (или) ограничительных мероприятий в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан в области ветеринарии, а также*

⁵¹  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100022263>

объявление чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера.

Срок, устанавливаемый для представления рекомендаций по консультативному документу, проекту нормативного правового акта, которые затрагивают права, свободы и обязанности граждан, не может быть менее десяти рабочих дней, а по проектам законов – менее пятнадцати рабочих дней с момента получения общественным советом уведомления об их размещении на интернет-портале открытых нормативных правовых актов. **По проектам законов, указанным в части первой пункта 15 статьи 17-1 настоящего Закона,**⁵² а также по проектам временных постановлений Правительства Республики Казахстан, имеющих силу закона, срок для представления рекомендаций общественным советом составляет три рабочих дня.

В случае непредставления общественным советом рекомендаций в установленный государственным органом срок консультативный документ или проект нормативного правового акта считается согласованным без замечаний <...>

3 Центральный государственный орган, местный представительный или местный исполнительный орган при согласии с рекомендациями общественного совета вносят в консультативный документ, проект нормативного правового акта соответствующие изменения и (или) дополнения и в течение десяти рабочих дней направляют соответствующее письмо в общественный совет. В случае несогласия с рекомендациями центральный государственный орган, местный представительный или местный исполнительный орган формируют позицию с обоснованием причин несогласия. Рекомендации, подготовленные по итогам обсуждения консультативного документа или соответствующего

⁵² В целях оперативного реагирования на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населения, конституционному строю, охране общественного порядка, экономической безопасности страны, Правительство Республики Казахстан вправе разрабатывать проекты законов, а также проекты временных постановлений Правительства Республики Казахстан, имеющих силу закона, в соответствии с частью второй пункта 2 статьи 61 Конституции Республики Казахстан.



проекта нормативного правового акта, являются обязательными приложениями к проекту нормативного правового акта до его принятия».

Однако пункт 4 этой статьи гласит:

4 «Данные требования не распространяются на проекты законов, разработанные в порядке законодательной инициативы Президента Республики Казахстан и депутатов Парламента Республики Казахстан».

В пункте 1-1 статьи 51 «Общественный мониторинг нормативных правовых актов» Закона РК «О правовых актах» закреплено право ОС «проводить общественный мониторинг нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан», несмотря на то, что фактически проводить общественный мониторинг любых нормативных правовых актов, кроме тех, в отношении которых в соответствии с действующим законодательством о государственных секретах и иной охраняемой законом тайне установлен ограниченный доступ, могут все общественные организации и даже отдельные граждане. Вопрос только о формах и результатах такого общественного мониторинга.

В пункте 13 утвержденных в 2016 году Правительством Республики Казахстан Правил разработки, согласования проектов подзаконных нормативных правовых актов⁵³ указано:



«По проектам постановлений, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, необходимо получение рекомендаций общественного советов соответствия с требованиями статьи 20 Закона «О правовых актах»».

Государственный орган-разработчик подзаконных нормативных правовых актов обязан направить в соответствующий общественный совет уведомление о размещении соответствующего проекта постановления, касающегося прав, свобод и обязанностей граждан, открытых нормативных правовых актов на интернет-портале для по-

⁵³  <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000569>



лучения экспертных заключений и рекомендаций, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами.

Подпункт 6 пункта 22 Правил гласит:




«Вносимые государственными органами в Аппарат Правительства проекты постановлений ... должны содержать рекомендации общественного совета в случае, если проект постановления затрагивает права, свободы и обязанности граждан, за исключением случаев, когда создание общественного совета в государственном органе не предусмотрено Законом Республики Казахстан “Об общественных советах”. В случае несогласия с рекомендациями государственный орган-разработчик проекта должен в пояснительной записке к проекту постановления привести аргументированное обоснование причин несогласия».

В 2016 году на вопрос о решениях местных представительных органов власти министр юстиции РК ответил:



«При представлении решений местных представительных органов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, на государственную регистрацию рекомендации общественно-го совета требуются».⁵⁴

На некоторые проблемы законодательства об общественных советах в 2018 году указали Н. Омарова и Е. Ахметов в статье **«Некоторые вопросы Закона Республики Казахстан “Об общественных советах”»**.⁵⁵

⁵⁴  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34904910#sdoc_params=text%3d%25d0%2590%25d0%25bd%25d0%25b0%25d0%25bb%25d0%25b8%25d0%25b7%2520%25d0%25be%25d0%25b1%25d1%2589%25d0%25b5%25d1%2581%25d1%2582%25d0%25b2%25d0%25b5%25d0%25bd%25d0%25bd%25d1%258b%25d1%2585%2520%25d1%2581%25d0%25be%25d0%25b2%25d0%25b5%25d1%2582%25d0%25be%25d0%25b2%26mode%3dindoc%26topic_id%3d34904910%26spos%3d1%26tSynonym%3d0%26tShort%3d0%26tSuffix%3d1&sdoc_pos=0

⁵⁵  online.zakon.kz



ных программ, программ развития территорий, реализации субъектами квазигосударственного сектора стратегий и планов развития, оказания государственных услуг, а также применения норм законодательства Республики Казахстан.

По сути, проблемным остается вопрос пробела в законодательства относительно методологии, инструментария и полноты проведения общественного мониторинга. <...>

Согласно пункту 8 статьи 1 Закона РК «Об общественных советах» «рекомендации общественных советов являются обязательными для рассмотрения государственными органами, субъектами квазигосударственного сектора, которые принимают предусмотренные законодательством Республики Казахстан решения и дают мотивированные ответы».

Из смысла данной нормы вытекает, что для государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора обязательными являются не рекомендации общественных советов как таковые, а рассмотрение данных рекомендаций, по которым принимаются решения и даются мотивированные ответы. Следовательно, установление в Кодексе РК об административных правонарушениях специального состава правонарушения за неисполнение рекомендаций общественных советов является неверным, поскольку за неисполнение рекомендаций не может устанавливаться юридическая ответственность. <...>

Предлагается рассмотреть возможность включения в Кодекс об административных правонарушениях статьи, предусматривающую ответственность за непринятие решения либо непредоставление мотивированного ответа:

“Статья 457-1. Нарушение законодательства об общественных советах.

Непринятие государственными органами, субъектами квазигосударственного сектора в предусмотренных законодательством случаях решения или непредоставление мотивированного ответа общественным советам, — влекут штраф в размере тридцати месячных расчетных показателей”».



Обзор некоторых итогов деятельности общественных советов в Республике Казахстан

Н. Боржелли и В. Брайт отмечают:



«Для эффективности общественных советов важным является искренний интерес государственных должностных лиц учитывать мнение общественности. В демократическом обществе государственные должностные лица заинтересованы учитывать интересы своих избирателей.»

*Интерес государства в учете мнения общественности выражается в консультациях с общественностью по широкому кругу вопросов, предоставлении гражданам всей информации и образовательной деятельности, необходимой для того, чтобы помочь гражданам разобраться в вопросах государственной политики и дать компетентные рекомендации, а также в усилиях получить мнение разных слоев населения. Конечно, основным показателем эффективности консультаций, в том числе общественных советов, является использование государством рекомендаций, полученных в результате обсуждений».*⁵⁸



Кроме того, важна и заинтересованность самого общества в деятельности и эффективности ОС. На следующий год после принятия в Республике Казахстан Закона «Об общественных советах» Министерство культуры и спорта Республики Казахстан совместно с Национальной программой Европейского Союза «Инструмент развития сотрудничества – 2012» для Республики Казахстан в рамках проекта

⁵⁸  <http://cso-central.asia/lib/analytics/13/obshchestvennyye-sovety-kak-mekhanizm-uchastiya-obshchestvennosti-v-rabote-gosudarstvennyh-organov-2004.pdf>



«Региональное развитие Казахстана» разработали и опубликовали **Пособие по общественным советам**,⁵⁹ в котором были изложены правовые основы и механизмы создания ОС, их функции и формы общественного контроля, осуществляемого ОС, а также некоторые примеры и лучшие практики ОС в Казахстане.


Через два года после принятия Закона «Об общественных советах» Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан (КИСИ) проанализировал работу ОС на местном и республиканском уровнях.⁶⁰ Результаты исследования были представлены 13 ноября 2017 года на I Республиканском мажилисе общественных советов. Опросы экспертов и членов ОС показали, что более 48% экспертов считают, что ОС «неэффективны» или «скорее неэффективны». Такой же точки зрения придерживались около 17% членов ОС центральных госорганов, а вот в областных советах не нашлось никого, кто посчитал бы так же.

Как отметила один из авторов исследования Алуа Жолдыбалина, руководитель отдела социально-политических исследований КИСИ:



«Их оценка исходит из того, что они делают. Они думают, что они – зачастую проверяющие. Им кажется, что они много ходят и проверяют. Все дело в том, что не всегда и не все члены общественных советов разбираются в своих полномочиях.

Члены советов достаточно слабо пользуются инструментами запросов. У них больше популярна экспертиза и заслушивание отчетов. В этом смысле необходимо повышать квалификацию членов общественных советов и объяснить им, что совет - это не еще один надзорный орган, который проверяет всех остальных. Нет, это консультативно-совещательный орган, который сигнализирует госоргану: “Ребята, у нас вот здесь проблема, вы должны обратить на нее внимание и решить!”»⁶¹

⁵⁹  https://nur.nu.edu.kz/bitstream/handle/123456789/1724/KAZLOD_Public%20Councils_RUS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶⁰  <https://vlast.kz/obsshestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>

⁶¹  <https://vlast.kz/obsshestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>



Результаты исследования сообщают:



«Эксперты считают, что с организационной и правовой точек зрения одной из главных проблем общественных советов является отсутствие контроля над исполнением их решений и доведения рекомендаций до реальных дел. В законе об общественных советах отсутствует правовое регулирование механизмов ротации их членов. Что делать с тем, кто выбыл? Завтра придет новый член, и придется снова собирать рабочую группу? Если не вносить в закон, то это следует отразить как минимум в положениях об общественных советах». ⁶²


Еще одна проблема, выявленная в ходе исследования, это наличие конфликта интересов.



«Основная критика заключается в том, зачем законодатели включили в состав советов представителей госорганов. Чтобы механизм общественных советов заработал, предлагается пересмотреть модель их формирования в пользу 4/5 (9/10) представителей гражданского общества и 1/5 (1/10) представителей госорганов, а чиновники должны приходить только тогда, когда обсуждается вопрос, который входит в их компетенцию. Со временем можно будет перейти на 100%-е представительство гражданского общества». ⁶³

По выводам исследования предлагалось также пересмотреть качественный состав ОС. Согласно результатам исследования средний возраст членов региональных ОС – 52-67 лет. После анализа состава ОС на республиканском и областном уровнях выяснилось, что представительство в них молодежи составляет 1,1%.

В ходе I мажоритария ОС выяснилось, что законодательно неурегулированным остался вопрос финансирования деятельности ОС и каждый ОС находил свое решение самостоятельно. Где-то вкладывались собственные средства, а в Южно-Казахстанской области, например, ОС успешно решил вопрос финансирования своей деятельности с маслихатом.

⁶²  <https://vlast.kz/obsshestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>

⁶³  <https://vlast.kz/obsshestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>




Маслихат предоставил зал заседаний, кабинет, принтеры, компьютеры и специалиста, который регулирует работу. ⁶⁴



Еще один вопрос – это информационное сопровождение. Как отмечено в той же статье **«Общественные советы: есть ли будущее?»**, ⁶⁵ некоторые ОС размещают информацию на личных сайтах, другие – на сайте областного маслихата, третьи – на сайте областного акимата, причем республиканские ОС демонстрируют нулевую активность в социальных сетях.

В 2019-2020 годах Гражданский альянс Казахстана подготовил комплексный доклад о деятельности ОС в Казахстане. В ходе проведенных круглых столов члены общественных советов и другие представители общественности отметили, что **ОС зачастую выступают формальным органом, потому что, например, при обсуждении бюджетных программ к ним поступают уже утвержденные маслихатом проекты бюджетов.** ⁶⁶ Они также указали, что не отработано взаимодействие ОС с госорганами в части обратной связи в случае направления им рекомендаций ОС, а также сообщили, что ротация членов ОС приводит к тому, что новые члены обычно не знакомы с деятельностью ОС и формами общественного контроля.

В 2021 году была опубликована статья **«Основные тенденции развития общественных советов в Республике Казахстан»**. ⁶⁷ Ее авторы М. Муратова и М. Онучко отметили основные принципы функциони-

⁶⁴  <https://vlast.kz/obsshestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>

⁶⁵  <https://vlast.kz/obsshestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>

⁶⁶  <https://cisc.kz/wp-content/uploads/2020/08/promezhutochnyj-programmnyj-otchet-68.pdf>

⁶⁷  <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnyye-tendentsii-razvitiya-obschestvennyh-sovetov-v-respublike-kazahstan/viewer>



рования ОС в Казахстане: автономность, самостоятельность, добровольность, на общественных началах, публичность и периодическая ротация. Они также представили данные о несоблюдении рядом государственных органов требования закона о том, что как минимум 2/3 состава ОС должны быть представлены гражданским обществом. По состоянию на 2021 год (то есть через пять лет после принятия Закона «Об общественных советах») в Министерстве иностранных дел РК из 27 членов 10 представляли государственный сектор, в Министерстве образования и науки РК – 10 из 23, в Министерстве национальной экономики РК – 6 из 13, в Министерстве сельского хозяйства РК – 8 из 28. В 2022-2023 года прошла определенная ротация в составе ОС многих госорганов и, возможно, соотношение представителей госсектора и гражданского общества были приведено в соответствие с требованиями законодательства.

Согласно данным исследования возрастной состав ОС, как и по результатам исследования КИСИ, приведенным выше, продолжает вызывать вопросы, поскольку 30% членов ОС были лица старше 60 лет, то есть предпенсионного или пенсионного возраста.

Интересно, что в данном исследовании, когда авторы пытаются проанализировать сферу деятельности членов ОС, они используют своеобразную классификацию, выделяя следующие категории: государственные органы, НПО, науку и образование, бизнес, культуру, здравоохранение, СМИ и профессиональные сообщества. Необходимо отметить, что работа или членство в НПО не обязательно является сферой деятельности. Например, в зарубежной практике многие НПО это неформальные образования. Кроме того, есть определенная путаница в понятиях НПО (неправительственная организация) и НКО (некоммерческая организация), как такие организации определены в гражданском законодательстве Казахстана. Многие образовательные и научные учреждения относятся к некоммерческим организациям, так же, как и НПО, которые представлены общественными объединениями, фондами и учреждениями. Здесь может быть определенная специализация, но она не столько связана с местом работы или сферой деятельности, сколько с профессией и экспертным потенциалом. В этом случае интереснее было бы узнать, какой профессией и экспертным потенциалом обладают члены ОС, и отдельно – какие организации они представляют, тем более, что членами ОС могут быть и отдельные граждане, не связанные ни с какими организациями.



В данном исследовании отмечен также интересный факт, что согласно требованиям статьи 13 Закона «Об общественных советах», председателем ОС должно быть лицо, не состоящее на государственной службе. Авторы отметили, что в ряде регионов председателями ОС были как раз избраны представители госорганов. По нашему мнению, это указывает как раз на желание органов местной исполнительной власти доминировать и контролировать деятельность ОС.

Авторы также отметили, что за пять лет так и остался нерешенным вопрос с финансированием ОС, несмотря на то, что в ходе обсуждения законопроекта перед его принятием Министерство финансов РК его согласовало. Как указано в этом исследовании, это ставит ОС в материальную зависимость от госоргана, при котором он сформирован.

В феврале 2021 года Центр прикладных исследований «TALAP» опубликовал большое исследование, касающееся нормативного регулирования и анализа деятельности ОС.⁶⁸


Исследование цитирует данные МИОР РК:




«По состоянию на 1 октября 2021 г. в Казахстане были сформированы и действовали в общей сложности 240 ОС:

21 при центральных государственных органах,
17 областных, **36** городских, **164** районных, а также
12 советов при организациях квазигосударственного сектора.

В их состав входили **3 776** граждан Казахстана, в том числе:
3 270 – в советы при местных исполнительных органах;
377 – в советы при центральных государственных органах;
129 – в советы при субъектах квазигосударственного сектора».⁶⁹

⁶⁸  <https://vlst.kz/obsshestvo/25831-obsstvennye-sovety-est-li-budusee.html>

⁶⁹  <https://vlst.kz/obsshestvo/25831-obsstvennye-sovety-est-li-budusee.html>



В докладе приведены данные по видам основной деятельности членов ОС:⁷⁰



- 1 180** (31,25%) – государственные служащие и сотрудники бюджетных организаций;
- 196** (5,19%) – представители политических партий;
- 202** (5,35%) – депутаты Парламента и маслихатов;
- 102** (2,70%) – журналисты и сотрудники СМИ;
- 435** (11,52%) – представители бизнес-структур;
- 121** (3,20%) – представители профсоюзов;
- 813** (21,53%) – представители неправительственных организаций;
- 220** (5,83%) – общественные деятели;
- 428** (11,33%) – активисты, занятые в других сферах деятельности;
- 79** (2,09%) – представители этнокультурных объединений.

Отмечен определенный дисбаланс в составе ОС:





«Представительство женщин составляет только около одной трети (**1 249** из **3 776** членов). Наиболее представлены в общественных советах представители старших возрастных групп от 45 до 59 лет (35%) и старше 60 лет (42%). Доля представителей возрастной группы от 30 до 44 лет составляет 20%, а от 18 до 29 лет – лишь 3% от общего количества членов», причем в ОС при центральных государственных органах эта возрастная группа фактически не представлена, на ее долю приходится 0,5% от их состава (**4** из **377** членов).»⁷¹

Исследование показало:



«В январе-сентябре 2021 года ОС различного уровня было проведено в общей сложности **1 929** заседаний и **475** общественных слушаний, общественный мониторинг был проведен в общей сложности **1 734** раза. Необходимо отметить, что общественные советы местного уровня в целом проявляют более высокую активность при вынесении рекомендаций по

⁷⁰  <https://vlast.kz/obsshestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>

⁷¹  <https://vlast.kz/obsshestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>

результатам проведения общественных слушаний и общественного мониторинга». ⁷²

В исследовании со ссылкой на МИОР отмечены усилия по информированию общественности о деятельности ОС. Так, вкладка «Общественный совет» действует на интернет-ресурсах 21 центрального госоргана, а информация об итогах работы ОС активно публикуется на интернет-ресурсах 10 центральных госорганов. Кроме того, ОС 3 министерств (Министерство финансов, Министерство экономики, Министерство экологии и природных ресурсов) имеют страницы в социальной сети Facebook, на которых регулярно публикуются материалы по проведенным мероприятиям.

На местном уровне информация о текущей деятельности ОС постоянно обновляется и активно публикуется в 7 регионах (Акмолинская, Восточно-Казахстанская, Костанайская, Павлодарская, Северо-Казахстанская области, города Астана и Алматы), а еще в 5 регионах (города Астана, Алматы и Шымкент, Восточно-Казахстанская и Западно-Казахстанская области) вкладки «Общественный совет» размещены на сайтах маслихатов и акиматов, в 12 регионах – только на сайтах маслихатов.

В 5 регионах (городах Астана и Алматы, Атырауская, Мангистауская, Жамбылская области) ОС имеют собственные сайты, а ОС 6 регионов (города Астана, Алматы и Шымкент, Восточно-Казахстанская, Западно-Казахстанская и Кызылординская области) имеют страницы в социальной сети Facebook, на которых размещается актуальная информация о их текущей деятельности.

Также отмечается следующее:



«В 2021 году была проведена глубокая модернизация портала <https://kazkenes.kz>, результаты которой были презентованы членам ОС всех уровней. На портале могут размещаться новости и видео материалы, достижения, итоги мониторинга и планы работ. При этом процедуры авторизации и администрирования Портала предполагают максимально удобный и комфортный доступ к нему для членов ОС.

⁷²  <https://vlast.kz/obsshestvo/25831-obshestvennye-sovety-est-li-budusee.html>



Посетители портала, в свою очередь, могут получить на Портале информацию о деятельности ОС всех уровней, а также сообщить о проблемах и задать интересующие их вопросы членам любого ОС. Кроме того, граждане Казахстана могут сообщить о волнующей их проблеме, заполнив простую форму в разделе «Проблемные вопросы». Также на Портале время от времени проводятся небольшие экспресс-опросы по актуальной тематике, связанной с деятельностью ОС. Порталом активно пользуются члены ОС».⁷³

В то же время в исследовании отмечено:



«Хотя формирование института общественных советов в Казахстане началось в 2015 году, их деятельность до сих пор довольно слабо освещается в информационном пространстве. Республиканские и местные СМИ размещают информацию об их активности на своих страницах лишь периодически, причем эта информация носит преимущественно формальный характер. В то же время в некоторых случаях институт общественных советов получает довольно негативные оценки»⁷⁴

Например, в апреле 2021 года был опубликован материал **«Стали напоминать госорганы. Что дали обществу общественные советы?»**⁷⁵, в котором довольно жесткой критике подверглась система формирования общественных советов.

Авторы исследования также отмечают:



«С одной стороны, члены общественных советов либо в целом не являются публичными персонами, либо не склонны проявлять медийной активности, направленной на освещение их деятельности. С другой стороны, информация о деятельности общественных советов, имеющаяся в публичном доступе, носит формальный характер. Информационные ресурсы,

⁷³  <https://vlast.kz/obsshhestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>

⁷⁴  <https://vlast.kz/obsshhestvo/25831-obsestvennyye-sovety-est-li-budusee.html>

⁷⁵  <https://rus.azattyq.org/a/31192611.html>

в том числе сайты ведомств и страницы общественных советов в социальных сетях ограничиваются упоминаниями того, что на заседаниях общественного совета были заслушаны отчеты чиновников либо состоялось обсуждение какой-либо темы. У общественности фактически отсутствует возможность ознакомиться с предложениями членов общественных советов об улучшении аспектов государственного управления и т.п.». ⁷⁶

Еще одну очень важную проблему отметили авторы этого исследования:



«Законодательно закрепленные процедуры формирования общественных советов дают возможность руководителям государственных органов включать в их состав максимально лояльных членов – сотрудников бюджетных организаций, представителей этнокультурных объединений и политических партий (преимущественно правящей партии) и т.п.


При этом удельный вес представителей независимых неправительственных организаций в составе общественных советов имеет тенденцию к снижению». ⁷⁷

Отмечается уже упомянутый выше дисбаланс в половозрастной структуре подавляющего большинства ОС, связанный с преобладанием старших возрастных групп (50–60 лет и старше) и недостаточной представленностью женщин.

В том же 2021 году НАО «Казахстанский институт общественного развития “Рухани жаңғыру”» выпустил **Национальный доклад о деятельности общественных советов в Республике Казахстан – 2021**. ⁷⁸

⁷⁶  <https://cisc.kz/wp-content/uploads/2021/02/talap-otchet-os-ver-5.pdf>

⁷⁷  <https://cisc.kz/wp-content/uploads/2021/02/talap-otchet-os-ver-5.pdf>

⁷⁸  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33662312&pos=5;-106#pos=5;-106&sdoc_params=txt%3D%25D0%2590%25D0%25BD%25D0%25B0%25D0%25BB%25D0%25B8%25D0%25B7%2520%25D0%25BE%25D0%25B1%25D1%2589%25D0%25B5%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B2%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25BD%25D1%258B%25D1%2585%2520%25D1%2581%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25B5%25D1%2582%25D0%25BE%25D0%25B2%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D33662312%26spos%3D1%26tSynonym%3D0%26tShort%3D0%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0



В этом весьма подробном исследовании отмечены ряд проблем и негативных тенденций и даны рекомендации. Отмечено, что несмотря на то, что закон предусматривает реагирование госорганов на рекомендации ОС, по мнению членов ОС это не соблюдается, «государственные органы зачастую затягивают с ответом, а рекомендации ОС исполняются неэффективно или же вообще не исполняются. При этом у ОС нет механизмов привлечения представителей государственных органов к ответственности за неисполнение рекомендаций или их недобросовестное исполнение».


Интересно приведенное в докладе экспертное мнение о существовании «двух доминирующих подходов в отношении трудностей, с которыми сталкиваются ОС:



- 1** Первый подход объясняет трудности институционализации ОС низкой гражданской активностью казахстанцев и гражданского сектора;
- 2** Второй подход исходит из того, что ОС выступают частью дизайна по созданию эффекта общественной легитимности и обречены на имитационную надстройку». ⁷⁹

В докладе приведен ряд позитивных тенденций в развитии института ОС в Казахстане: повышение результативности, увеличение количества обращений граждан, возможность рассматривать и влиять на решение вопросов местных сообществ, которые не в приоритете у властей, увеличение влияния ОС на оптимизацию использования бюджетных средств. Тем не менее, «согласно результатам массового социологического опроса населения в 2021 году эффективность работы ОС в той или иной степени



⁷⁹  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33662312&pos=5;-106#pos=5;-106&sdoc_params=txt%3D%25D0%2590%25D0%25BD%25D0%25B0%25D0%25BB%25D0%25B8%25D0%25B7%2520%25D0%25BE%25D0%25B1%25D1%2589%25D0%25B5%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B2%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25BD%25D1%258B%25D1%2585%2520%25D1%2581%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25B5%25D1%2582%25D0%25BE%25D0%25B2%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D33662312%26spos%3D1%26tSynonym%3D0%26tShort%3D0%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0

отмечают только 29,5% респондентов». Причем в Атырауской, Карагандинской и Костанайской областях ничего не знают о деятельности ОС около 80% опрошенных. Более того, в целом по стране о деятельности ОС не осведомлены и вообще о них не слышали около 70% опрошенных, а наиболее высокая доля информированных о работе ОС наблюдается среди государственных служащих, работников бюджетной сферы.

Невысок также интерес граждан к участию в деятельности ОС. Так, только 18,6% опрошенных выразили готовность к общественному участию. Как показало исследование:



*«Низкая вовлеченность казахстанцев к деятельности ОС обусловлена, прежде всего, общим низким уровнем доверия казахстанцев к общественным организациям. Так, по данным исследования **“Ценности казахстанского общества в социологическом измерении”**⁸⁰ среди населения фиксировался низкий уровень доверия к гражданским институтам, таким как общественные объединения, политические партии, профсоюзы и другие, что может служить одним из факторов низкой вовлеченности в деятельность ОС».*

Исследование показало, что ряд ОС, например, за первую половину 2021 года не провели ни одного заседания. При этом есть и противоположные примеры — это эффективные ОС, в частности ОС Алматы, который демонстрирует лучшую практику со слаженной работой, открытостью, действенными рекомендациями.

В исследовании также приведено мнение экспертов о последствиях расширения обязанностей ОС, произошедшем в результате внесения в 2021 году в законодательство об ОС поправок:



«Существует необходимость рассмотреть возможность расширения полномочий ОС для воздействия на государственные органы и национальные компании. Данное предложение от экспертов поступает в связи с тем, что у государственных органов отсутствует какая-либо ответственность за несвоевременное предоставление ответа, предоставление немотивирован-

⁸⁰ Ценности казахстанского общества в социологическом измерении. Алматы: Издательство «ТОО «DELUXE Printery», 2020 -143 с.



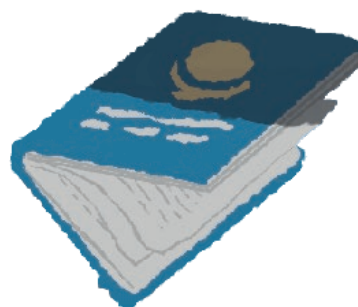
ного ответа. В этой связи эксперты предлагают наделить членов ОС такими инструментами как личный прием руководителем государственного органа или квазигосударственной компании, а также внесение предложений и рекомендаций ОС на рассмотрение совета по этике Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы в соответствующих в областях, городах республиканского значения, столице»⁸¹

Проведенный КИОР «Рухани жаңғыру» опрос общественного мнения также показал, что тремя главными рекомендациями по улучшению деятельности ОС являются:

1 Повышение уровня информирования населения о деятельности ОС;



2 Совершенствование законодательства, регулирующего деятельность ОС;



3 Участие руководителей местных исполнительных органов в заседаниях ОС с отчетами по своим направлениям.

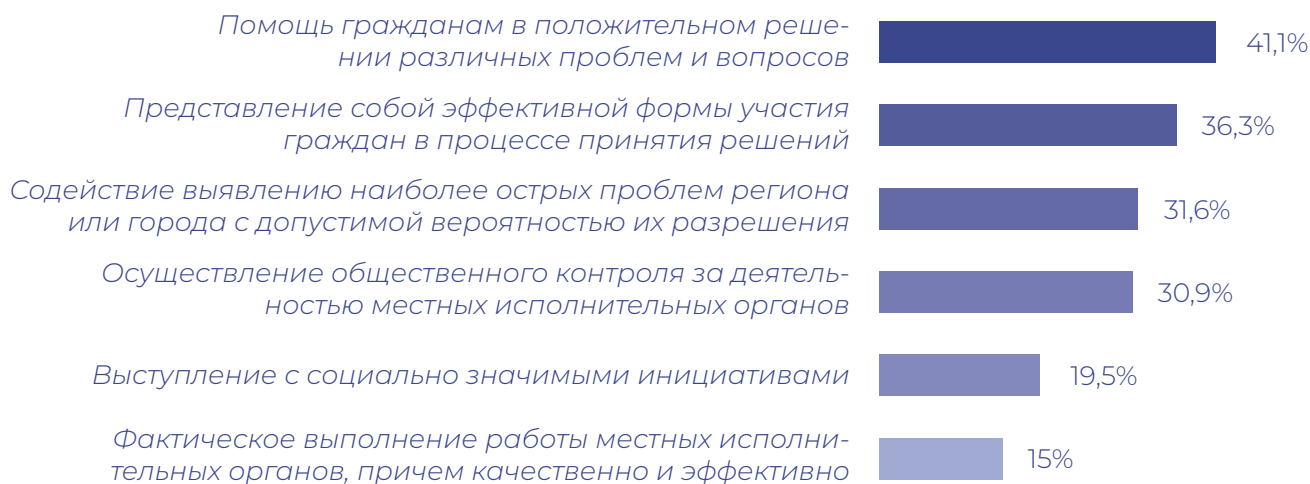


Представляет большой интерес приведенная в докладе оценка гражданами и членами ОС положительных и отрицательных сторон деятельности ОС.

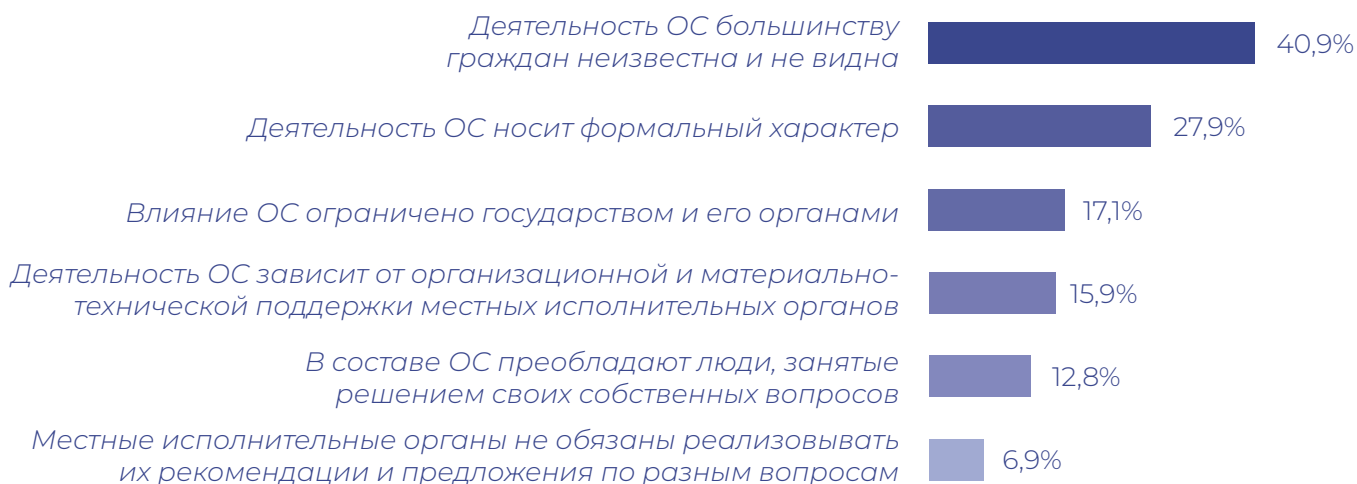
⁸¹ Ценности казахстанского общества в социологическом измерении. Алматы: Издательство «ТОО «DELUXE Printery», 2020 -143 с.



Так, «согласно результатам социологического опроса, в совокупности **35,1% респондентов считают деятельность ОС полезной**⁸² по следующим основаниям»:



Вместе с тем, как отмечено в докладе, «**26,6% респондентов критически относятся к работе ОС**,⁸³ обосновывая такое свое отношение следующими факторами»:



Практически аналогичное критическое мнение в отношении деятельности ОС высказали независимые эксперты и общественные деятели, включая действующих или бывших членов отдельных ОС.

⁸² Ценности казахстанского общества в социологическом измерении. Алматы: Издательство «ТОО «DELUXE Printery», 2020 -143 с.

⁸³ Ценности казахстанского общества в социологическом измерении. Алматы: Издательство «ТОО «DELUXE Printery», 2020 -143 с.



Это сформулировано в данном докладе следующим образом:



- 1. Общественные советы дублируют деятельность маслихатов. Преимущественно такое представление обусловлено членством в различных ОС регионального и местного уровней определенного количества депутатов соответствующих маслихатов. Хотя депутаты могли бы максимально сосредоточиться на выполнении своих непосредственных обязанностей.*
- 2. ОС не оказывают помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, поскольку многих членов ОС волнуют свои собственные интересы.*
- 3. Привлечение в состав ОС людей, которые не критикуют власти и не работают публично с обществом. Причем даже вхождение сюда ряда известных общественных деятелей приводит к занятию ими лояльной позиции и снижению уровня их активности.*
- 4. Недостаточная прозрачность работы ОС. Во многом такое представление обусловлено большим влиянием соответствующих государственных органов как на деятельность ОС в целом, так и на содержание информации о ней, подготовленной сотрудниками данных госорганов и размещенной на их веб-сайтах без согласования с членами соответствующих советов;*
- 5. Низкий уровень взаимодействия местных исполнительных органов с ОС в интересах решения актуальных проблем и вопросов местного значения. В том числе на это влияет необоснованное восприятие чиновниками определенных высказываний и призывов со стороны отдельных членов ОС как критики в свой адрес и адрес соответствующих госорганов.*

В то же время отмеченная критика касается как непосредственно общественных советов и их членов, так и органов исполнительной и представительной власти и их должностных лиц, имеющих определенное отношение к деятельности ОС.



Наконец, в докладе приведено мнение действующих членов ОС разных уровней о положительных и отрицательных сторонах деятельности ОС.⁸⁴



1. Возможность быть полезными для общества, страны и/или региона/города своего проживания.
2. Получение или расширение полезного жизненного и профессионального опыта.
3. Применение своих опыта, знаний и способностей на практике.
4. Установление и поддержание полезных связей в государственных органах, включая контакты с первыми руководителями разных органов, регионов или городов.
5. Содействие во взаимодействии с различными госорганами заинтересованных представителей разных социальных групп и сфер деятельности.
6. Оказание влияния на положительное решение актуальных вопросов республиканского, регионального и местного значения.
7. Свод и систематизация общественно значимых проблем и поиск их решений на институциональном уровне.
8. Заинтересованность государственных органов в развитии ОС как площадки по взаимодействию с гражданским обществом.
9. Участие членов ОС в заседаниях коллегиальных органов, госорганов и в деятельности различных госкомиссий.
10. Создание внутри ОС специальных комиссий, что способствует более детальному рассмотрению и решению актуальных вопросов.
11. Участие в работе ОС ведущих экспертов в тех или иных вопросах.
12. Стимулирование ОС своей деятельностью гражданской активности населения в процессе решения общественно значимых проблем и вопросов.
13. Активное осуществление общественного контроля за деятельностью разных госорганов в рамках работы ОС.
14. Введение должности секретаря ОС, работающего на постоянной основе и занимающегося решением организационных вопросов работы ОС».

⁸⁴ Ценности казахстанского общества в социологическом измерении. Алматы: Издательство «ТОО «DELUXE Printery», 2020 -143 с.





1. Отсутствие понимания госорганами и их должностными лицами важности и пользы функционирования ОС, что приводит к различным трудностям в процессе осуществления их деятельности.
2. Зависимое положение ОС от государственных органов, при которых они действуют. Прежде всего, это обусловлено отсутствием у советов собственных финансовых, кадровых и иных ресурсов. В связи с этим решением всех вопросов организационного, материально-технического и информационного обеспечения деятельности ОС занимаются соответствующие госорганы.

В том числе это касается предоставления помещений для работы ОС в зданиях данных госорганов. Однако действующий здесь пропускной режим ограничивает возможности для взаимодействия их членов с заинтересованными гражданами.

3. Отсутствие у членов ОС материальной мотивации для активного участия в деятельности данных органов. Они выполняют свою работу в данных органах на добровольной основе, не получая никакой заработной платы. При этом им часто приходится расходовать собственные денежные средства для решения различных вопросов в процессе осуществления деятельности в рамках ОС (использование транспорта, оргтехники, почтовой и мобильной связи, Интернета и т.д.).
4. Занятость многих членов ОС в рамках своей основной трудовой деятельности. В свою очередь, это не позволяет проводить очередные и внеочередные заседания советов в полном составе, а также общественные мониторинги, общественную экспертизу и т.д. К тому же работа в ОС занимает большое количество времени.

⁸⁵ Ценности казахстанского общества в социологическом измерении. Алматы: Издательство «ТОО «DELUXE Printery», 2020 -143 с.



5. Чрезмерная загруженность членов и секретарей ОС, особенно административными вопросами (подготовка документов, ведение информационной работы и т.д.). Отдельные члены ОС считают также, что законодательные изменения в части их прав и полномочий только увеличили уровень данной загруженности.
6. Проблемы с получением своевременных и адекватных ответов на запросы в соответствующие госорганы, особенно акиматы и маслихаты.
7. Ограничения в работе ОС, обусловленные пандемией коронавирусной инфекции COVID-19, включая проведение заседаний, общественных слушаний, посещение госорганов и т.д.
8. Отсутствие в составе ОС экспертов в тех или иных вопросах и возможностей для привлечения таковых со стороны.
9. Слабая информированность населения о целях и задачах деятельности ОС, что негативно сказывается на обратной связи между ними и гражданами.
10. Отсутствие эффективного и отлаженного механизма взаимодействия общественных советов со СМИ, включая приглашение на заседания, рассылку анонсов и т.д.» .

Общий вывод, сделанный в докладе:



«Деятельность ОС всех уровней требует своего совершенствования в интересах усиления имеющихся возможностей и механизмов и устранения критических моментов, создающих серьезные препятствия для ее эффективной реализации».⁸⁶



⁸⁶ Ценности казахстанского общества в социологическом измерении. Алматы: Издательство «ТОО «DELUXE Printery», 2020 -143 с.



В связи с этим в докладе содержится ряд рекомендаций. В частности, отмечается, что:



*«Требуется усиление полномочий ОС для возможности воздействия на государственные органы и национальные компании. В противном случае активисты-общественники будут искать другие способы донесения своих предложений во власть. Кроме того, государственным органам следует устранить давление на формирование состава рабочих групп и состава ОС, открывать возможности для вступления наиболее активных членов сообщества».*⁸⁷

Кроме того, по мнению авторов доклада:



«Требуется усиление информационного сопровождения деятельности ОС, подключение к деятельности лидеров мнений, публикация результатов в популярных среди местных сообществ группах в социальных сетях».

В 2022 году по заказу Министерства информации и общественного развития РК было проведено **исследование для оценки деятельности ОС в 2021 году**.⁸⁹ В опросе приняли участие 1200 казахстанцев.

Оказалось, что 69% опрошенных ничего не знают об ОС, причем в Карагандинской области таких респондентов 82%, а в Костанайской и Атырауской областях – 80%, при том, что ОС ко времени проведения исследования действовали уже шесть лет. В целом данное исследование под названием **«Национальный доклад о деятельности общественных советов в Республике Казахстан – 2022»**⁹⁰ содержит много информации о деятельности ОС. В частности, в нем выделены типовые проблемные аспекты деятельности ОС, одинаковые для всех советов.

⁸⁸ Ценности казахстанского общества в социологическом измерении. Алматы: Издательство «ТОО «DELUXE Printery», 2020 -143 с.

⁸⁹  <https://informburo.kz/novosti/celovekocentricnoi-ekonomiki-ne-polucilos-69-kazaxstancev-ne-znayut-ob-obshhestvennyx-sovetax>

⁹⁰  <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/documents/details/388760?lang=ru>



Непонимание статуса

Несмотря на то, что прошло уже шесть лет с начала работы ОС, многие до сих пор не понимают, что советы являются консультативно-совещательным органом, который только формулирует и озвучивает проблемы общества, но не представляет его и не выражает его мнение, что делают депутаты маслихата. Соответственно, у них другой уровень публичности, другой уровень квалификации и так далее. Члены ОС прежде всего эксперты в своей области, а лишь потом, и то не всегда, лидеры общественного мнения и уж тем более политики. Это непонимание ведет к существенным проблемам отдельных членов советов с государственными органами.

Отсутствие необходимых критериев отбора

Несмотря на то, что объем документов для членов ОС больше, чем для депутатов Парламента РК, в нем отсутствует главное — необходимо проверять знание соответствующего законодательства, в частности Закона “Об общественных советах”, и отдельно для членов местных советов Закона “О местном государственном управлении и самоуправлении”, а для членов советов ЦГО⁹¹ — “О правительстве”. Также необходимо знать ряд подзаконных актов, касающихся работы ОС и государственных органов.

Как показывает практика, достаточно часто многие члены советов не знают нормативных актов, а так как отсутствуют программы их обучения, то они и дальше их не читают. Это в целом снижает эффективность работы советов.

Регулирование деятельности

Несмотря на то, что уровни ОС сохранились, а ОС есть на уровне районов, городов республиканского значения и областей, до сих пор законодательная база полноценно не отражает данного разнообразия. Не отработан сам Закон, нет связи с другими правовыми актами, неполон перечень подзаконных актов. Есть многочисленные повторы терминов — к примеру, есть общественные слушания ОС, общественные слушания в рамках оценки воздействия на окружающую среду хозяйственных объектов и скоро будет введено

⁹¹ ЦГО – центральные государственные органы



слушание, проводимое группами общественного контроля. Это все мешает работе как советов, так и в целом государства.

Документооборот и юридический статус

Слабым местом всех ОС является документооборот, а точнее, отсутствие фиксации многих мероприятий документально. Это связано как с недостатком времени, так и низкой квалификацией членов советов и секретариата. Также проблемой является то, что ОС не являются юридическими лицами или, как Ассамблея народа Казахстана, учреждением без образования юридического лица. Это мешает иметь печать и электронно-цифровую подпись. Такая форма организации никак не отражена до сих пор в законодательстве страны. В свою очередь, отсутствие электронной цифровой подписи (ЭЦП) мешает вести полноценный документооборот через систему электронного правительства.

Полномочия и обязанности

Главной проблемой ОС является крайне малое количество возможностей влияния на государственные органы. Фактически их две:

- 1** Возможность получить на свои рекомендации мотивированный ответ (при этом до сих пор неясно, что такое мотивированный ответ);
- 2** Существует возможность не согласовать бюджет ЦГО или МИО; с учетом того, какой скандал это может вызвать, данная мера не может применяться.

В большинстве своем отвечать по существу и принимать рекомендации к действию государственные органы заставляет личный политический вес членов совета, а вовсе не определенные законом полномочия; невыполнение рекомендаций ОС чиновникам ничем не грозит в принципе. Также надо отметить, что в 2021 году за счет обсуждений отчетов о развитии подведомственных организаций и заслушиваний отчетов о соблюдении прав человека правоохранительными органами обязанности ОС очень сильно выросли, но никаких прав и ресурсов у них не прибавилось. Это ставит ОС в крайне неудобное положение.



Популяризация деятельности

Сейчас популяризация деятельности ОС идет только за счет деятельности собственно членов советов – если они популярны в социальных сетях, то о деятельности совета знают, если не популярны, то не знают. Как правило, многие СМИ не испытывают надобности освещать деятельность ОС, однако есть случаи, когда сами советы не приглашают журналистов на свои мероприятия. Это мешает популяризации деятельности. Однако с другой стороны, когда у граждан возникают существенные проблемы, то, как показывает опыт, они легко и быстро узнают о существовании ОС, их полномочиях и смогут ли они им быть полезными или нет.

Ответственность членов ОС

В настоящее время законодательство позволяет члену ОС посещать заседания самого совета и больше ничего не делать, в том числе не посещать заседания своей комиссии, мероприятия совета и т. д. И никаких мер воздействия к нему не может быть применено.

При этом отсутствие одного из членов комиссии не позволяет в некоторых случаях иметь кворум на заседании, увеличивает нагрузку на других членов комиссии и снижает эффективность работы.



В отношении оценки деятельности ОС следует также отметить подготовленные Татьяной Зинович **«Рекомендации для эффективного гражданского участия в процессе принятия решений в Казахстане»**.⁹²

⁹²  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39297019&pos=4;-106#pos=4;-106



Автор отметила:



«Любая форма непосредственного гражданского участия должна отвечать следующим критериям:

- *Доступ к информации;*
- *Устойчивость и непрерывность;*
- *Недискриминация и инклюзивность (доступность);*
- *Понятность процессов;*
- *Справедливость (в отношении процедур отбора и участия, рассмотрения рекомендаций и учета мнений всех сторон);*
- *Открытость и прозрачность;*
- *Независимость и беспристрастность».*

По принятой в этой публикации методике оценки уровня общественного участия ОС были оценены как использующие форму широкого диалога, средней степени участия и низкого уровня эффективности.

В частности отмечено, что заседания ОС не носят открытый характер, а сама работа ОС не носит прозрачный характер, поскольку позволяет им ограничиваться только размещением информации.

Кроме того, отмечается, что невозможно исключить, что при образовании ОС представители государственных органов (ввиду их властных полномочий и возможного уважения гражданских членов общественных советов к ним) будут иметь решающее влияние на состав общественных советов и, соответственно, на принятые общественным советом решения.



Большие возможности государственных органов оказывать влияние на общественные советы подрывают эффективность их контрольной и другой работы. Кроме того, отмечает автор, в отношении ОС уже высказывались замечания со стороны общественности том, что не все процедуры отбора в их члены носят независимый и беспристрастный характер.



Выводы и рекомендации

В Национальном докладе о деятельности общественных советов в Республике Казахстан в 2021 году, выпущенном **НАО «Казахстанский институт общественного развития “Рухани жаңғыру”**»,⁹³ на который уже были сделаны ссылки в настоящем Обзоре, отмечено:




«ОС представляют собой относительно новый институт, созданный для выражения мнения гражданского общества по общественно значимым вопросам в процессе принятия решений. Одним из факторов создания ОС в Казахстане стал запрос на качественно новые формы и механизмы диалога общества и власти. Наряду с такими традиционными политическими представительными институтами как Мажилис и маслихаты, ОС призваны стать дополнительным институтом, который транслирует интересы общества во власти».

По результатам детального исследования в этом докладе сделаны следующие выводы:



1. *Общественные советы, созданные изначально в качестве консультативно-совещательных и наблюдательных органов в центральных и местных государственных органах, состоялись к настоящему времени как полноправные социально-политические институты.*

Они, прежде всего, выступают в качестве связующего звена между обществом и государством и осуществляют общественный контроль за деятельностью соответствующих госорганов и их должностных лиц. Своей деятельностью общественные советы и отдельные их члены способствуют решению различных политически и социально значимых вопросов. ...

⁹³  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33662312&pos=5;-106#pos=5;-106&sdoc_params=txt%3D%25D0%2590%25D0%25BD%25D0%25B0%25D0%25BB%25D0%25B8%25D0%25B7%2520%25D0%25BE%25D0%25B1%25D1%2589%25D0%25B5%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B2%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25BD%25D1%258B%25D1%2585%2520%25D1%2581%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25B5%25D1%2582%25D0%25BE%25D0%25B2%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D33662312%26spos%3D1%26tSynonym%3D0%26tShort%3D0%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0



2. При всем этом отмеченные в данном разделе доклада критические моменты в деятельности общественных советов в совокупности ограничивают возможности общественных советов и их членов и снижают уровень эффективности в работе ОС в целом и по конкретным направлениям. Прежде всего, в этой связи выделяется выявленный по результатам социологического опроса низкий уровень восприимчивости ОС и их деятельности среди населения Казахстана. Вместе с тем данное обстоятельство во многом обусловлено не столько недоверием по отношению к ним, сколько отсутствием полного и объективного представления о них.

В свою очередь, это является следствием низкого уровня информационного обеспечения работы ОС. Без периодического освещения деятельности общественных советов разного уровня в печатных и электронных СМИ и социальных сетях значительная часть населения страны по-прежнему не будет ничего знать о ней и, как следствие, не проявлять к соответствующим советам какого-либо интереса. Использование для этого интернет-портала «KazKENES» и официальных сайтов соответствующих государственных органов и квазигосударственных структур является недостаточным и не раскрывает все стороны деятельности ОС и их членов.

3. Еще одним серьезным критическим моментом в деятельности общественных советов следует считать недостаточный уровень взаимодействия их членов с потенциально заинтересованными гражданами. Особенно это проявляется в работе ОС республиканского уровня. В свою очередь, это обстоятельство обусловлено как спецификой деятельности разных советов, которая в той или иной степени ориентирована на определенные социальные или профессиональные группы, так и персональным отношением членов ОС к выполнению своих обязанностей в рамках своей деятельности в данных органах.
4. Очевиден также высокий уровень зависимости общественных советов в процессе осуществления своей деятельности от соответствующих государственных органов и квазигосударственных структур, что отмечают как отдельные экспер-



ты из числа действующих членов определенных советов, так и респонденты в рамках социологического опроса. В том числе здесь можно отметить привлечение в ОС разных уровней бывших госслужащих главным образом из числа ушедших на пенсию или новое место работы сотрудников соответствующих госорганов, лояльных к их руководству и не проявляющих особой активности по аналогии со своими коллегами из институтов гражданского общества.

5. Расширение сферы деятельности и усиление прав и возможностей общественных советов не приведут сами по себе к повышению уровня эффективности работы ОС без обновления их состава за счет увеличения представительства в них известных и авторитетных представителей институтов гражданского общества и отдельных социально активных граждан. В свою очередь, это обуславливает необходимость повышения уровня информационного обеспечения и прозрачности процедур в рамках формирования ОС всех уровней».

В **Национальном докладе о деятельности общественных советов в Республике Казахстан – 2022**,⁹⁶ в свою очередь, тоже сделан ряд выводов, касающихся деятельности ОС:



1. Эффективность работы советов всецело зависит от сознательности, работоспособности и влияния самих членов совета - само законодательство не стимулирует их к этому и не позволяет исключать из составов советов тех их членов, которые фактически не работают;
2. Советы ЦГО и КГС крайне сильно зависят от ведомственной активности;
3. Взаимоотношения ОС и государственных органов также всецело зависят от личных качеств членов советов, поскольку законодательство не дает им действенных рычагов, чтобы улучшить работу государственных органов;

94  <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/documents/details/388760?lang=ru>



4. Поправки 2021 года в Закон “Об общественных советах” существенно увеличивают объем работы, но при этом не увеличивают полномочия и, самое главное, непонятно, как их реализовать. В данном случае реализация также зависит всецело от политической воли и понимания членами ОС своих полномочий и меры возможного;
5. Качественный состав ОС может меняться в части доли государственных служащих, и она постепенно сокращается. Однако следует отметить, что сама работа в советах подходит прежде всего для людей со свободным графиком занятости, то есть, как правило, для первых руководителей или пенсионеров, что ограничивает участие в советах женщин и молодежи;
6. В пользу кандидатур пенсионеров, которые часто были руководителями и госслужащими, говорит также их квалификация и понимание того, как работает государственный аппарат. В силу слабости высшего образования и отсутствия внутренних семинаров для повышения квалификации многие молодые активисты с этими аспектами крайне слабо знакомы;
7. Несмотря на то, что ОС существуют уже шесть лет, многие термины и процессы до сих пор не отрегулированы законодательно, и это позволяет государственным органам и самим советам избегать ответственности;
8. Кроме того, подзаконные акты не учитывают разницу между двумя видами ОС, а она уже весьма велика;
9. У подавляющего большинства ОС наблюдаются существенные проблемы с документами (письма, протоколы, рекомендации, отчеты), что приводит, с одной стороны, к тому, что затруднительным оказывается вычленение и опубликование информации о достигнутых советами результатах, а с другой стороны отсутствует преемственность между разными составами советов;
10. Внутри каждого совета должна реализовываться обучающая программа, которая позволяла бы передавать знания



новым членам ОС, не имеющим опыта работы в таких органах;

11. Общая активность советов зависит от заинтересованности общества, которая наиболее сильна в регионах, имеет средние показатели в ЦГО и минимальна в компаниях КГС. Большинство граждан в своей жизни больше всего взаимодействуют с акиматами, редко с министерствами и агентствами и практически никогда - с НК; этим объясняется уровень интереса к работе соответствующих ОС, который также зависит от активности самих членов совета;
12. ОС стали существенной школой для политиков регионального уровня: получив там опыт и известность, они потом становятся депутатами маслихата и даже Мажилиса Парламента РК;
13. Если региональный совет активно создает комитеты и рабочие группы, то он имеет шансы объединить вокруг себя десятки местных общественников и НПО. Это помогает совету лучше работать и охватывать большее количество тем, а активистам помогает вникнуть в систему принятия решений;
14. Влиятельность ОС и его членов зависит не только от личных качеств и активности, но и от участия в коллегиальных центрах принятия решений»

В Национальном докладе о деятельности общественных советов в Республике Казахстан в 2021 году делается ссылка на подписанный в январе 2015 года Правительством Казахстана с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Меморандум о взаимопонимании по реализации страновой программы по поддержке национальных реформ в ряде направлений политики Казахстана. В докладе отмечается:



«С момента подписания меморандума ОЭСР регулярно отслеживает направления развития Казахстана, в том числе и процесс развития общественных советов. Показательными являются оценки в рамках проектов и программ «Дополнительный обзор, ведущий к полному обзору государственного управления (функциональный обзор)», а наиболее подробные реко-




мендации представляются через программу Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией». ⁹⁵

ОЭСР рекомендовал Правительству Казахстана проведение дальнейшего совершенствования механизма подотчетности государственного сектора и повышение участия неправительственного сектора в процессе принятия решений. Подчеркивалась необходимость сделать ОС более независимыми и исключить вмешательство государства в определение делегатов от негосударственных организаций в советы. В докладе также отмечено:



«Среди казахстанских экспертов также поднимались вопросы о вмешательстве государственных органов в структуру ОС через включение в их состав формального представительства гражданского общества из числа бывших государственных служащих и аффилированных лиц. Соответственно, реальный и активный неправительственный сектор оказывается недостаточно представленным. ОЭСР в этой связи рекомендовала свести общую долю госслужащих в составе ОС к минимуму, со временем расширив участие гражданского сектора до 90%. При этом, в соответствии с рекомендацией ОЭСР по Стамбульскому плану действий по борьбе с коррупцией, предложено сделать так, чтобы рабочие группы, которые формируют составы советов, возглавлялись не главами госорганов, а представителями гражданского общества.

ОЭСР также указывала на необходимость увеличения потенциала ОС с учетом репрезентативности всех категорий гражданского общества. Отмечалось также, что ОС не воспринимаются как независимые, при том, что в пункте 4 статьи 1 Закона РК «Об общественных советах» отмечается их автономность и самостоятельность» .

95  https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33662312&pos=5;-106#pos=5;-106&sdoc_params=txt%3D%25D0%2590%25D0%25BD%25D0%25B0%25D0%25BB%25D0%25B8%25D0%25B7%2520%25D0%25BE%25D0%25B1%25D1%2589%25D0%25B5%25D1%2581%25D1%2582%25D0%25B2%25D0%25B5%25D0%25BD%25D0%25BD%25D1%258B%25D1%2585%2520%25D1%2581%25D0%25BE%25D0%25B2%25D0%25B5%25D1%2582%25D0%25BE%25D0%25B2%26mode%3Dindoc%26topic_id%3D33662312%26spos%3D1%26tSynonym%3D0%26tShort%3D0%26tSuffix%3D1&sdoc_pos=0

Еще одна рекомендация ОЭСР относительно ОС касалась внедрения механизма финансовой поддержки деятельности ОС. Финансовые средства должны быть предусмотрены на компенсацию расходов ОС по приобретению внешней экспертной помощи, получение юридической консультации, покрытие выездов на места.

Центр прикладных исследований «TALAP» в комплексном докладе о деятельности ОС в Казахстане предложил ряд рекомендаций по следующим направлениям:

1. Улучшения их имиджа;
2. Роста прозрачности их деятельности;
3. Увеличения степени их независимости;
4. Рост их влияния через взаимодействие с представительной ветвью власти;
5. Устранения диспропорций в их составе.

В части улучшения имиджа ОС, увеличения их открытости и налаживания коммуникаций с обществом рекомендуется:

- Внедрить практику медиа-планирования в деятельность общественных советов;
- Законодательно обязать ведомства и организации, при которых созданы общественные советы, детально освещать их деятельность на своих интернет-ресурсах;
- Внедрить практику ежегодной публикации уполномоченным ведомством отчетов о деятельности общественных советов;
- Содействовать развитию ресурса kazkenes.kz как централизованной информационной базы о деятельности общественных советов в Казахстане.

В части увеличения роли и значимости ОС, а также степени их независимости рекомендуется предусмотреть эффективные механизмы их взаимодействия с представительной ветвью власти, том числе:

- Законодательно предусмотреть включение в их состав депутатов различных уровней (депутатов Мажилиса – в республиканские советы, депутатов Сената – в региональные советы, депутатов местных представительных органов – в местные советы);



- Законодательно предусмотреть заслушивание докладов о деятельности общественных советов на сессиях представительных органов власти соответствующего уровня.

В части устранения диспропорций в составе ОС и увеличения уровня их независимости рекомендуется законодательно ввести детализированные требования к составу и структуре ОС в разрезе сфер деятельности их членов, а также гендерном, возрастном и географическом разрезах.

В свою очередь, в подготовленном МИОР РК Национальном докладе о деятельности общественных советов в Республике Казахстан – 2022 предложено:

- Пересмотреть и усовершенствовать механизм отбора членов ОС, а также конкретизировать возможность привлечения некоммерческих организаций и граждан к осуществлению общественного контроля;
- В Типовое положение об ОС и положение об ОС внести норму по внедрению практики аудио-, видеотрансляции и публичного размещения медиафайлов с записью процесса собеседования с кандидатами и голосования за них;
- Ввести для кандидатов обязательную проверку на знание Закона «Об общественных советах»;
- Ввести публичное размещение на официальных интернет-ресурсах и в социальных сетях протокола голосования, а также списков резервистов с указанием их очередности;
- Минимизировать представительство государственных органов, КГС на 10-20%;
- Принять меры по недопущению фактов членства в ОС в качестве представителей гражданского общества сотрудников государственных подведомственных и бюджетных учреждений;
- Рассмотреть возможность по снижению ограничения в части минимальной численности состава ОС для продуктивной их деятельности;
- Рассмотреть возможность внедрения ответственности руководителей государственных органов за нарушение Закона «Об общественных советах» в части непредставления информации, мотивированных ответов на рекомендации ОС и обра-



ния граждан;

- В целях исключения фактов коррупции и конфликта интересов предоставить членам ОС возможность для реализации законодательно установленных полномочий в ходе проведения процедуры закупок;
- В целях обеспечения общественного правопорядка и недопущения коррупционных проявлений совместно с ОС принять меры по организации работы по заслушиванию на местном уровне руководителей правоохранительных органов, по итогам заслушиваний принимать решения и рекомендации, направленные на борьбу с правонарушениями и коррупцией;
- Рекомендовать уполномоченному органу по противодействию коррупции и уполномоченному органу по вопросам деятельности ОС оказать содействие ОС всех уровней в реализации задач по превенции коррупции в соответствующей отрасли или регионе;
- Рекомендовать уполномоченному органу по противодействию коррупции рассмотреть вопрос применения практики привлечения членов ОС к процессу проведения антикоррупционной экспертизы проектов НПА;
- Разработать рекомендации уполномоченного органа по вопросам деятельности ОС, регламентирующие процедуру заслушивания на местном уровне информации по вопросам обеспечения законности и соблюдения прав и свобод человека;
- Разработать общую программу семинаров/тренингов для повышения квалификации и рассмотреть возможность реализации социальных проектов в рамках государственного социального заказа и грантового финансирования, направленных на повышение компетенции членов ОС, в том числе по вопросам деятельности ОС, проведения общественного контроля, общественной экспертизы, бюджетной деятельности, нормотворчества, антикоррупционной экспертизы, структуры и функций исполнительной власти, системы взаимоотношений гражданина и государства;
- Разработать рекомендации по процедуре обсуждения отчетов о результатах мониторинга реализации планов развития организации, контролируемых государством;
- Принять меры по внесению соответствующих поправок касательно расширения оснований для прекращения полномочий членов ОС, в том числе в случае их неэтичного поведения;
- Внести в программу для повышения квалификации государ-



ственных служащих и представителей КГС проведение семинаров/тренингов по работе ОС в целях выстраивания эффективного взаимодействия с ОС;

- Проводить периодическое интервьюирование членов ОС по вопросам их деятельности в данных органах в официальных печатных и электронных СМИ, а также негосударственных масс-медиа в рамках выполнения государственного информационного заказа;
- Обеспечить включение в содержание отчетов руководителей или иных официальных представителей центральных и местных государственных органов и субъектов КГС, представляемых на рассмотрение соответствующим ОС, информации о конкретных решениях, принятых по итогам рассмотрения рекомендаций ОС;
- Предусмотреть меры по решению вопросов финансирования и организационного обеспечения деятельности ОС (к примеру, командировочных расходов, оплаты выездов и т.д.);
- Ввести практику ежегодной сверки с Министерством юстиции и его территориальными подразделениями количества НПА, прошедших согласования ОС;
- Рассмотреть возможность активного привлечения членов ОС в процесс разработки и обсуждения проектов решений государственных органов различного уровня.

Кроме того, самим ОС рекомендуется:

- Обеспечить обновление на постоянной основе отчетов и информации о деятельности ОС на информационном ресурсе «Kazkenes.kz», в СМИ, а также на страницах в социальных сетях;
- Разработать единые требования по ведению сайтов ОС и страниц ОС в социальных сетях;
- Продолжить практику, внедренную в ОС, образованных с участием ЦГО, органов местного государственного управления и субъектов КГС, в части создания комиссий, комитетов или рабочих групп по вопросам противодействия коррупции;
- В процессе обсуждения проектов бюджетных программ, стратегических планов, государственных программ и программ развития территорий, а также выполнения бюджетных программ и целевых индикаторов предусмотреть меры по недопущению коррупционных проявлений, защиты и выражения



личных интересов;

- Ввести практику проведения ОС всех уровней как минимум двух общественных слушаний в течение каждого календарного года;
- В целях обеспечения прозрачности конкурсных процедур закупок и предотвращения коррупциогенных факторов предусмотреть меры по дальнейшему привлечению членов ОС к мониторингу проведения государственных закупок и закупок субъектов КГС;
- Обеспечить онлайн-трансляцию заседаний, общественных слушаний и иных мероприятий ОС всех уровней на их официальных страницах в социальных сетях и на сайтах ОС;
- При обсуждении значимых вопросов ОС привлекать представителей общественных организаций, бизнес-структур, а также экспертов по соответствующим отраслям;
- При взаимодействии с населением использовать наиболее эффективные методы и формы работы, в том числе такие, как личные приемы граждан (включая выездные), работа общественной приемной и др.;
- Ввести официально закрепленную практику публичного размещения на официальных интернет-ресурсах и в социальных сетях информации о процедурах конкурсного отбора участников, в том числе публиковать списки резервистов с указанием их очередности;
- Рассмотреть вопрос о разработке и внедрении этических норм и правил поведения, а также определить ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, игнорирование участия в заседаниях, в работе комиссий и т.п. и внести соответствующие нормы в Положение об ОС при необходимости;
- Рассмотреть возможность внедрения квоты для молодежи в составах ОС.

Почти все приведенные выше подробные рекомендации по улучшению порядка формирования и повышения эффективности деятельности ОС можно принять и содействовать их имплементации, но, по нашему мнению, с одним очень важным замечанием.

Общественные советы как один из механизмов общественного участия в управлении делами государства и форм общественного контроля, да еще и при реализации концепции «слышащего государ-



ства», – это эффективный институт, но институт демократического государства. Республика Казахстан на данный момент по оценкам уровня демократического развития и соблюдения прав человека относится к несвободным и недемократическим государствам.



По индексу развития демократии за 2021 год (**Democracy Index, The Economist Intelligence Unit**)⁹⁶ Республика Казахстан относится к авторитарным государствам, а комплексная рейтинговая оценка неправительственной организации **Freedom House «Nations in Transit»**⁹⁷ относит политический режим в Республике Казахстан к консолидированным авторитарным и дает Казахстану за 2022 год 1.32-1.36 балла (самый низкий показатель – 1, самый высокий – 7), причем:

- демократическое управление на национальном уровне – 1.25;
- выборный процесс – 1.25;

⁹⁶  https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/eiu-democracy-index-2021.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGlev1Sr0Pvh0NnrDXxYRU9Ku4kjDfyBGUFjIwCA_v4tF2ep9jhi2kfDchu81sEUKjXwAly7_bHSDouxJ-tkfQqKhWbritviFOpdGftGHAaXdQMHg

⁹⁷  https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-04/NIT_2022_final_digital.pdf



- развитие гражданского общества – 1.50;
- независимые СМИ – 1.25;
- демократическое управление на местном уровне – 1.75;
- институциональное развитие и независимость правосудия – 1.25;
- коррупция – 1.25.

Без демократической формы правления с практическим разделением властей, с системой сдержек и противовесов, со свободой оппозиционной политической деятельности, с присутствием политической оппозиции в Парламенте и местных представительных органах власти, с независимыми средствами массовой информации и сильным гражданским обществом и общественное участие в целом, и ОС в частности в любом случае будут продолжением или приложением авторитарного государства.

И законодательное регулирование ОС, предполагающее наличие уполномоченного органа по деятельности ОС в лице МИОР РК, и то, как ОС формируются при ЦГО, КГС или местных органах власти с явным контролем за их персональным составом и направлениями деятельности, только подтверждают этот вывод.

Эффективность деятельности ОС прямо зависит от масштабов и скорости демократизации в Казахстане, и это главный вывод и рекомендация по результатам настоящего Обзора.

Май 2023 г.



